Die staatsrechtliche Stellung der Landesregierungen

in der Uebergangszeit - vom ⟨ersten⟩ Reichsstatthaltergesetz bis zum Gesetz über den Neuaufbau des Reiches -, dargestellt unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Hessen.

⟨Ein Beitrag zur Verfassungsgeschichte der deutschen Länder.⟩

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der
Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Johann Wolfgang Goethe-Universität
Frankfurt a. M.

vorgelegt von

Benno Rübsamen
aus Colmar i. E.

Druck: J. C. Herbert'sche Hofbuchdruckerei in Darmstadt
1937

I. Referent: Professor Dr. Giese

II. Referent: Professor Dr. v. Unruh

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Dezember 1935.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhalt.

Verzeichnis des Schrifttums. Seite

Einleitung:

Die staatsrechtlichen Auswirkungen der nationalsozialistischen Revolution auf das Verhältnis Reich — Länder 1
I. Der neue Reichsgedanke 3
II. Allgemeine Folgerungen für die Landesregierungen 8
III. Die Sondergestaltung in Preußen 15

I. Teil:

Die deutschen Länder und ihre Regierungen 18
I. Stellung und Rechtscharakter der deutschen Länder
a) im Weimarer Zwischenreich 18
b) im neuen Staat 20
II. Die „Regierungen" der deutschen Länder 26

II. Teil:

Die „Tätigkeit" der Landesregierungen, insbesondere die „legislative", unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Hessen.
I. Allgemeines 29
a) Das „Gesetzgebungsrecht" der Landesregierungen 31
b) Die übrigen „Hoheitsrechte" der Landesregierungen 37
II. Die Rechtslage in Hessen 42

III. Teil:

Die Einrichtung der Landesregierungen.
I. Allgemeines 48
II. Die Hessische Landesregierung
a) Die Hessische Landesregierung vor und während der nationalsozialistischen Revolution 51
b) Die Rechtslage nach dem (ersten) Reichsstatthaltergesetz
1. Bildung und Abberufung 55
2. Zusammensetzung 58
3. Verantwortlichkeit 61

Schlußwort 65

Schrifttum.

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches, 1933.

Anschütz-Thoma, Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 1930-1932.

Bilfinger, Das Reichsstatthaltergesetz in DJZ 1933, S. 581 ff.

„ Das Reichsstatthaltergesetz im ArchöR 1933, Bd. 24.

Binz, Die staatspolitische Stellung des Reichsstatthalters im „Völkischen Beobachter" Nr. 124 vom 4. 5. 1933.

Bohlen v., Verfassungsrecht des nationalen Volksstaates, JW 1933, S. 1913 ff.

Dernedde, Völkischer, totaler und autoritärer Staat, JW 34, 995 ff.

Fischbach, Allgemeine Staatslehre, 1928.

Hachenburg, Gleichschaltungsgesetze, DJZ 1933, S. 607.

Hitler, Mein Kampf, 1933.

Höhn, Die Wandlung im staatsrechtlichen Denken, 1934.

Holz, Das Reichsreformproblem nach Inkrafttreten des Reichsstatthaltergesetzes, „Reich und Länder" 1933, Heft 7/8, S. 191.

Huber, Reichsgewalt und Staatsgerichtshof, 1932.

Jellinek, Verfassungsneubau, „Reich und Länder" 1933, S. 129 ff.

Junck, Nochmals das Reichsstatthaltergesetz, DJZ 1933, S. 458 ff.

Kaisenberg, Gleichschaltung der Länder mit dem Reich, Schriftenreihe „Recht der nationalen Revolution", Heft 2, 1933.

„ Das Ermächtigungsgesetz, DJZ 1933, S. 458 ff.

Koellreutter, Der nationale Rechtsstaat, DJZ 1933, S. 517 ff.

„ Die nationale Revolution und die Reichsreform, „Recht der nationalen Revolution", Heft 6, 1933.

„ Die Landesregierungen und das Regierungssystem, Handbuch des Deutschen Staatsrechts I, S. 677 ff.

„ Deutsches Verfassungsrecht, 1935.

Krieck, Nationalpolitische Erziehung, 1933.

Krüger, Die Verfassung der nationalsozialistischen Revolution, 1933 und Nachtrag 1934.

Leibholz, Auflösung der liberalen Demokratie in Deutschland und das autoritäre Staatsbild, 1933.

Medicus, Programm der Reichsregierung und Ermächtigungsgesetz, „Recht der nationalen Revolution", Heft I, 1933.

„ Neuordnung von Reich und Ländern, „Reich und Länder" 1933, S. 146 ff.

„ Das Neue Deutsche Reichsrecht (Pfundtner-Neubert), 1933,

Meißner-Kaisenberg, Staats- und Verwaltungsrecht im Dritten Reich 1935.

Nicolai, Grundlagen der kommenden Verfassung, 1933.

Poetzsch-Heffter, Zur Denkschrift des Erneuerungsbundes über Reichsreform, „Reich und Länder" 1933, S. 172 ff.

„ Vom Deutschen Staatsleben, JöRdG 1933, 1934, 1935, Bd. 21 und 22.

Pfundtner, Die neue Stellung des Reiches, 1933.

Schäffer-Albrecht, Neues Staatsrecht, 1933, 1934, 1935.

Scheuner, Die staatsrechtliche Bedeutung des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich, Leipz. Z. 1933, Sp. 899.

„ Die nationale Revolution. Eine staatsrechtliche Untersuchung. ArchöR 1933, Bd. 24

Schmitt, C., Verfassungslehre, 1928.

„ Das Reichsstatthaltergesetz, „Recht der nationalen Revolution" 1933, Heft 3.

„ Das Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich, DJZ 1933, S. 455.

„ Staat, Bewegung, Volk, 1933.

„ Ein Jahr nationalsozialistischer Verfassungsstaat, Deutsches Recht 1934, Heft 2.

Schwarz, Ermächtigungsgesetz, DRichterZ 1933, S. 97.

Sommermann, Die Reichsstatthalter, eine stattsrechtliche Untersuchung des Zweiten Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich, 1933.

Tatarin-Tarnheyden, Werdendes Staatsrecht, DJZ 1933.

„ Werdendes Staatsrecht, 1934.

Walz, Das Ende der Zwischenverfassung, 1933.

„ Autoritärer Staat, nationaler Rechtsstaat oder völkischer Führerstaat, DJZ 1933, S. 1334 ff.

Wolff, Die neue Regierungsform des Reiches, 1933.

Einleitung:

Die staatsrechtlichen Auswirkungen der nationalsozialistischen Revolution auf das Verhältnis Reich – Länder.

Am 30. Januar 1933 übernahm der Führer der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei, Adolf Hitler, das Amt des Deutschen Reichskanzlers. Durch die am 5. März 1933 vollzogene Reichstagswahl bekundete das deutsche Volk mit überwältigender Mehrheit sein Vertrauen zu Adolf Hitler und seinem Kabinett der nationalen Konzentration. Diese Wahl — in Wirklichkeit eine Volksabstimmung, durch die das Volk Adolf Hitler als seinen politischen Führer anerkannte*) — schuf die Grundlage und Handhabe für eine Umwälzung größten Stils. Dieser „Umbruch" mußte — entsprechend dem Programm der NSDAP. — alle Gebiete, die von irgend welchen Lebensinteressen des deutschen Volkes und somit jedes einzelnen Deutschen auch nur berührt wurden, ergreifen.

In staatsrechtlicher Hinsicht kündigte die große programmatische Rede Adolf Hitlers am 23. März 1933 vor dem neugewählten Reichstag das Ziel der Bestrebungen der neuen Staatsführung an. Der Kanzler geißelte die Fehler und Schwächen des Systems von Weimar, die das Verhältnis des Reiches zu den Ländern in einen mit der „Einheit des Reiches" unverträglichen Zustand gelenkt hatten. Die Worte Adolf Hitlers ließen keinen Zweifel daran, daß das zukünftige Verhältnis zwischen Reich und Ländern eine gründliche Umgestaltung erfahren mußte, die einzig und allein zugunsten der Reichsgewalt und gänzlich auf Kosten der Landesgewalt ging. Der Reichskanzler führte folgendes aus:

*) So Carl Schmitt in „Deutsches Recht" 1934, Heft 2, S. 27 ff; Poetzsch-Heffter im JöRdG, Band 22, S. 9.

„Die Wohlfahrt unserer Kommunen und Länder bedarf genau so wie die Existenz des einzelnen deutschen Menschen des staatlichen Schutzes. Die Reichsregierung beabsichtigt daher nicht, durch Ermächtigungsgesetz die Länder aufzuheben. Wohl aber sind diejenigen Maßnahmen zu treffen, die von nun an und für immer eine Gleichmäßigkeit der politischen Intentionen in Reich und Ländern gewährleisten. Je größer die geistige und willensmäßige Übereinstimmung ist, umso weniger Interesse kann für alle Zukunft für das Reich bestehen, das kulturelle und wirtschaftliche Eigenleben der einzelnen Länder zu vergewaltigen.*)"

Als der deutsche Reichstag am Abend des 23. März 1933 das von der Reichsregierung eingebrachte sogenannte Ermächtigungsgesetz (= Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich) mit verfassungsändernder Mehrheit angenommen hatte, war mit diesem Gesetz die Grundlage geschaffen, um die im Regierungsprogramm angekündigten, unser Verfassungsleben betreffenden Maßnahmen und Reformen legal**) zu treffen. Damit wurde das Ermächtigungsgesetz vom 23. März 1933 zum „nationalen Grundgesetz, zur vorläufigen Verfassung der nationalen Revolution ***)".

Auf der Grundlage des Ermächtigungsgesetzes erfolgten nun Schritt für Schritt die staatspolitischen und -rechtlichen Maßnahmen der Reichsregierung, die dem staatlichen Leben des Reiches eine neue Zielsetzung gaben, die auch das Verhältnis des Reiches zu den Ländern in neue Bahnen lenkten.

---

*) Die Rede ist abgedruckt in der Schriftenreihe „Recht der nationalen Revolution", Heft 1, Seite 2 ff.

**) Die Legalität des Ermächtigungsgesetzes vom 23. März 1933 im Sinne der Verfassung von Weimar ist nicht zu bezweifeln. Der verfassungsmäßig zustandegekommene Reichstag beschloß — entsprechend den Erfordernissen des Art. 76 Weim RV – mit der notwendigen Mehrheit das Gesetz, das die Reichsregierung Adolf Hitlers mit umfangreichen und überragenden Vollmachten ausstattete. — Mit Carl Schmitt könnte auch die rechtsbegründende Funktion der nationalsozialistischen Revolution als Rechtsquelle herangezogen werden. Dies erscheint jedoch im Hinblick auf das besondere Gewicht, das Reichsregierung und Reichstag, — wie die Art der Entstehung des Gesetzes zeigt –, auf sein legales Zustandekommen gelegt haben, nicht erforderlich. Vgl. Carl Schmitt im DJZ 1933, S. 456/457; Bilfinger im ArchöR, 1934, Bd. 24, S. 136 ff; Meukel im NS-Handbuch f. Recht und Gesetzgebung S. 343 ff; Poetzsch-Heffter im JöRdG, Bd. 22, S. 9.

***) So Carl Schmitt in der Schriftenreihe: Das Recht der nationalen Revolution, Heft 3, S. 9.

I. Der neue Reichsgedanke.

Nachdem der Führer der nationalsozialistischen Bewegung zum Kanzler des Reiches berufen worden war, mußte es eine Selbstverständlichkeit sein, daß sowohl die allgemein-weltanschaulichen Grundsätze des Nationalsozialismus als auch das Programm der NSDAP. besonderen Einfluß auf die zu erstellenden Grundlagen unseres Staats- und Verfassungslebens gewannen. Als hier wesentlich müssen diejenigen Gedanken und Sätze herausgestellt werden, die für die Erkenntnis der damaligen Stellung der Länder und ihrer Regierungen im Rahmen des neuen Reiches von tragender Bedeutung geworden waren.

Das werdende Staatsrecht wird restlos beherrscht von den lebendigen Kräften der nationalsozialistischen Weltanschauung, die eine Erneuerung des gesamten Volks- und Staatslebens auf völkischer Grundlage erstrebt. Das Plebiszit des 5. März 1933 zeigte bereits den einmütigen Willen zum Reich, der mit unvergleichlicher Wucht über alle Ländergrenzen und -eigenarten kühn hinweggeschritten ist. Das nationalsozialistische Deutschland lebt und wird millionenfach getragen von den gleichgestimmten Impulsen der Volksgenossen aller Stämme.

Die umfangreichen Erkenntnisse der nationalsozialistischen Rasselehre stellen zwangsläufig Pflege und Erhaltung des deutschen Gesamtvolkstums in den Mittelpunkt des staatlichen Aufgabenkreises. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines rassisch zusammengehörigen nationalen Volkskörpers, dem ein ausgeprägtes Gemeinschaftsbewußtsein eigen ist. — Die unter der Herrschaft individualistischen Denkens aufgespaltene Lebenseinheit: Körper, Geist und Seele wird wieder unlösbar zusammengeschweißt. Dies hat zur Folge, daß auch die Auffassung, die im Volke lediglich eine Vielheit von Menschen, d. h. Bevölkerung sieht, verschwindet und der Erkenntnis des Nationalsozialismus Platz macht, der das Volk nur als Einheit kennt. — Diese

Überwindung der liberalen Doktrin bedeutet nicht Ersatz durch eine neue Doktrin, sondern Schaffung eines Menschentyps, dessen Fühlen und Denken von einem völlig neuen Wertgefühl bestimmt werden. Dieses neue Wertgefühl geht aus von der „Nation" als höchstem irdischem Wert. Das gesamte Volk als ein einheitliches Lebewesen (als Organismus) und der diesem Lebewesen allein dienende Staat als Lebensform (als Organisation) bedingen die Nation, und zwar die einheitliche. Diese Einheitlichkeit ergibt sich aus der unter der Voraussetzung rassischer Zusammengehörigkeit geschmiedeten Volksgemeinschaft mit zwingender Notwendigkeit, denn es kann auch kein Zweifel darüber bestehen, daß der dieser Volksgemeinschaft dienende Staat ein einheitlicher sein muß, da sein Zweck lediglich die Erfüllung der Belange der Volksgemeinschaft und das Wohl der letzteren ist.

Zwar ist der Staat nicht wie das Volk — über die Urzelle der Familie — organisch gewachsen. Er ist vielmehr organisiert. Seine Kraftquelle ist der geballte kämpferische Wille der Männer eines Volkes. Träger des Staatsgedankens sind die Organisationen der Männer, die im Gegensatz zur Familie nicht gewachsen, sondern von gottbegnadeten Führern geschaffen sind. Männerverband und Staat stehen unter dem Gesetz, das vom Führer gegeben wird. Dieser germanischen Form des Führertums entspricht naturnotwendig die Treue der Gefolgschaft, die in ihrer Zusammensetzung nur das Volk — in dem oben dargelegten Sinne des Nationalsozialismus — sein kann.

Die Treue der Gefolgschaft richtet sich als Ausdruck des Gemeinschaftssinnes — bedingt durch das Gesetz der Kameradschaft und des rassischen Zusammengehörigkeitsgefühls — an die Führung, die — gemessen an Willensbildung und -richtung — nur eine einheitliche sein kann und darf. Denn die Staatslehre, die bewußt das Volksganze als eine naturgewollte, undurchdringliche Einheit in die erste Linie des staatlichen Aufgabenkreises stellt, die im Staat nur ein Mittel zur Erhaltung, Sicherung und Weiterbildung unseres germanisch-deutschen Volkstums sieht, müßte in sich selbst zerfallen, wollte sie für die Einheitlichkeit der Führung ihre Grundprinzipien verlassen und Kompromisse

irgendwelcher Art zulassen. Damit ist der Führergedanke an sich, neben der Kraft der Gemeinschaft des Volkes zu einer wesentlichen Stütze der neuen Staatslehre geworden.

Die Volksgemeinschaft befindet sich im Werden. Ihre Krönung wird sie finden in einer einheitlichen Deutschen Nation, in der von Ländern und Stämmen kaum mehr als von geschichtlichen Überbleibseln die Rede sein wird. Die bereits erfolgte Erweckung des gesamtdeutschen, nationalen Willens als notwendige Grundlage für die Schaffung der Deutschen Nation gestaltete eine neue politische Wirklichkeit, der auch in staatsrechtlicher Hinsicht eine neue Form gegeben werden mußte. Daher konnte die nationalsozialistische Gesetzgebung an der Existenz der Länder als Eigenstaatlichkeiten und der Landesregierungen als eigenstaatlicher Gewalten nicht Halt machen.

Der Führergedanke hat bereits den neuen Staatsbau durchdrungen. Getreu dem Führerprinzip, das nur einen Willen kennt, wurde das Reich seit dem 30. Januar 1933 gestaltet und umgestaltet. Es gibt nur eine Zentralstelle im Reich, gleichsam das Gehirn des Reichskörpers, die Befehle erteilt und damit die allein maßgebenden Richtlinien für die Gestaltung des staatspolitischen Geschehens im ganzen Reiche aufstellt. Unbedingter Gehorsam der Gefolgschaft, — worunter in diesem Zusammenhang auch die deutschen Länder und ihre Regierungen noch zu rechnen waren*) —, gewährleistet reibungslose Durchführung der vom Führer gegebenen Gesetze. Aus dieser Einheit der Führung des Reiches ergibt sich zwangsläufig die Einheit des Reiches selbst.

Wenn nun aber Führung und Gefolgschaft begriffsnotwendig zusammengehören, dann können die für die Führung gezeigten Auswirkungen (= Einheitlichkeit) für die Gefolgschaft, d. i. das Volk, nur die gleichen sein. Unter solchen Voraussetzungen ist für eine Aufspaltung des deutschen Volkes nach stammesmäßigen oder darüber hinaus ehemals machtmäßigen (dynastischen)

*) Vgl. hierzu Bilfinger in DJZ 1933, S. 583: „Das Reichsstatthaltergesetz richtete ein System der politischen Führung der Länder ein."

Gesichtspunkten in Preußen, Bayern, Sachsen, Hessen usw. keinerlei Raum mehr.

Hieraus ergibt sich, daß die allgemein-weltanschaulichen Grundlagen der nationalsozialistischen Staatslehre gebieterisch und unzweifelhaft den deutschen „Einheitsstaat" als lebensnotwendigen Zweck für die Volksgemeinschaft und deren Belange fordern. Diese Erkenntnis wird nun noch deutlicher, wenn das Programm der NSDAP. als Stütze der geltenden Verfassung und ihrer Grundzüge mitherangezogen wird. Hier ist besonders herauszustellen Punkt 25: „Schaffung einer starken politischen Zentralgewalt des Reiches und unbedingte Autorität des politischen Zentralparlaments über das ganze Reich und seine Organisationen im allgemeinen." — Daraus ergibt sich, daß die NSDAP. nur das Reich und eine sich allein hierauf gründende Machtentfaltung in politischer Hinsicht dulden kann. Damit wird der unbedingte Vorrang des Reiches das allein maßgebende und erstrebenswerte Ziel der staatlichen Erneuerung sein müssen. Von einer Entfaltungsmöglichkeit der deutschen Länder in politischer Hinsicht kann überhaupt keine Rede mehr sein.

Nachdem sich die NSDAP. mit dem 30. Januar 1933 durchgesetzt hatte, mußte ihr Totalitätsanspruch sich auch dem ihr unterstellten Staatswesen mitteilen. Die darnach einzig berechtigte Grundauffassung vom Staate, seinem Aufbau und Zweck, mußte die — schon oben entwickelte — des Einheitsstaates sein.

Diese grundsätzliche Auffassung offenbarte sich in allen Maßnahmen, die der Reichskanzler und Führer der NSDAP. zur Schaffung des Reichsneubaues anwandte, und die das Deutsche Reich der Zukunft, das „Dritte Reich", bringen sollen.

Die Proklamation Adolf Hitlers auf dem Nürnberger Parteitag der NSDAP. 1933 enthielt wohl in einem Satz alles das, was für die Staatsführung kommender Jahrzehnte und Jahrhunderte entscheidend sein wird: daß nämlich das im Bau begriffene Deutsche Reich nicht ruht auf Ländern und Stämmen, sondern auf der nationalsozialistischen Bewegung. Dies bedeutet, daß die nationalsozialistische Bewegung vor der Geschichte nunmehr die Aufgabe hat und die Pflicht trägt, unter sorgsamer

Behütung des geschichtlich Gewordenen und organisch Berechtigten die Volkwerdung der Deutschen in die Hand zu nehmen, um das einige Deutsche Reich zu gründen auf einer alle Deutschen umfassenden Weltanschauung und Staatsauffassung. Wie aus allen Stämmen der Deutschen sich die nationalsozialistische Bewegung zusammensetzt aus Führung und Gefolgschaft, so muß auch das werdende Reich diesen einheitlichen Charakter tragen.

Alles kulturell, landschaftlich und heimatlich Bedingte wird in keiner Weise berührt oder am Wachstum gehindert. Im Gegenteil, durch die Ausschaltung der bisherigen politischen Zwistigkeiten zwischen Stämmen und Ländern, — ja zwischen Ländern und dem Reich —, und ihre Unterordnung unter eine einzige Staatsidee, werden die seelischen Kräfte erst recht für den Nutzen der Volksgesamtheit freiwerden können, ohne sich in innerpolitischen Streitigkeiten zu verbrauchen.

Hieraus ergibt sich, daß das Reich des Nationalsozialismus Länder im Sinne sowohl der Bismarck'schen als auch der Weimarer Reichsverfassung als die Träger des staatlichen Lebens, als Mittelpunkte staatlicher Tätigkeit nicht mehr dulden konnte. Die Länder und ihre Regierungen konnten noch viel weniger Machtzentren bleiben, die neben dem Reich Ansprüche auf eigene politische Willensbildung und Zielsetzung geltend zu machen in der Lage gewesen wären. Hierfür war in dem zu erstrebenden deutschen Einheitsstaat kein Raum mehr. — Trotzdem bedeuten die Schaffung der Reichseinheit, die Einigung des Volkes zur Nation, die Volkseinheit, nicht eine Aufblähung einzelner wichtiger Verwaltungsmittelpunkte, nicht eine öde Zentralisierung, auch nicht eine völlige Ausschaltung der Länder und ihrer für das deutsche Wesen so wichtigen Kulturzentren, sondern zunächst nur die politische Einheit, die dem Führergedanken genügt und in einer starken Zentralreichsgewalt zum Ausdruck kommt.

II. Allgemeine Folgerungen für die Landesregierungen.

Der Entscheid des Volkes vom 5. März 1933 und die eine Woche später vollzogenen preußischen Gemeindewahlen hatten formell zunächst nur im Reich, in Preußen und in den preußischen Gemeinde- und Provinzialverwaltungen die Machtverhältnisse entsprechend dem Willen des Volkes neu gestaltet und legitimiert. Es zeigte sich schnell, daß die gewaltige Wucht dieser Ereignisse vor den übrigen Ländern nicht Halt machte. In wenigen Tagen wurde die „Gleichschaltung" vollzogen.

Reich, Länder und Gemeinden bildeten (zu damaliger Zeit) zusammen die Tragpfeiler unseres staatlichen Lebens. Von ihrem gleichgerichteten Handeln hing nicht nur die Wohlfahrt der Regierten, sondern auch die Geschlossenheit und Einsatzbereitschaft der Nation entscheidend ab. Mit dem Tage der Übernahme der Macht durch Adolf Hitler und die nationalsozialistische Bewegung unterlag es keinem Zweifel mehr, daß diese Übereinstimmung zwischen der Reichregierung und einer Reihe von Landesregierungen nicht vorhanden war.

Der auf Grund der Weim RV vorgeschriebene Weg zu einer Angleichung wären Länderwahlen mit anschließender Regierungsbildung gewesen. Die Männer aber, denen das Plebiszit vom ersten Märzsonntag die Vollmacht zur Neugestaltung der deutschen Verhältnisse gegeben hatte, hielten sich zu schnellerem Handeln berechtigt und verpflichtet.

Im Interesse der Staatseinheit und einer ebenso einheitlichen Staatsführung mußten die geistig und willenmäßig mit der Reichsregierung nicht gleichgestimmten Länderregierungen — deren parlamentarische Grundlage noch auf dem Kräfteverhältnis der Vergangenheit beruhte — bzw. die Minister entlassen und ihre Amtsgeschäfte Vertrauensmännern der Reichsregierung zur Wahrnehmung übertragen werden. — In Bayern, Württemberg, Baden, Sachsen, Hessen und den Hansestädten übernahmen Reichs-

kommissare, wie vorher schon in Preußen, im Namen des Reiches die Leitung.*)

Nunmehr lag überall in den Ländern die Führung der Regierungsgeschäfte in den Händen von Männern, deren politisches Ziel gleich war dem des Führers der Reichsregierung. Das bedeutete aber, daß erstmalig seit vielen Jahrhunderten alle Gewalten und alle Verantwortlichkeiten im Reich unter ein Gesetz, unter eine Zielsetzung, unter einen Willen und unter einen Glauben gestellt worden waren. Jetzt, erst jetzt, hatte der Begriff der Reichsgewalt wieder Sinn und Inhalt bekommen. Jetzt erst begann das Reich zur Macht zu werden.

Zufolge der Übernahme der Staatsgewalt in den Ländern durch Reichskommissare, — als letzter übernahm General Ritter von Epp am 9. März 1933 die Gewalt in Bayern — lag die gesamte politische Entscheidungsgewalt in der Hand des Reiches und seines Kanzlers. Damit waren die Länder als eigenpolitische Faktoren ausgeschaltet. Sofern überhaupt noch das Bedürfnis oder die Möglichkeit politischer Zielsetzung eines Landes bestand, war diese vom Reiche her bereits festgelegt und gewährleistet. Jedenfalls aber hatte die Einsetzung der Reichskommissare in den Ländern zur Folge, daß eine Übereinstimmung der leitenden politischen Ideen im Reich und in den Ländern herbeigeführt war. Damit hatte das Recht der Länder bzw. ihrer Regierungen „auf eigene Politik" endgültig aufgehört zu bestehen. Dem unwürdigen Zustand, daß die Länder nicht nur eigene Politik neben dem Reich, sondern auch bisweilen gegen das Reich betreiben konnten, war damit ein für alle Mal ein Ende bereitet.**)

Die Einsetzung der Reichskommissare war lediglich als eine Übergangsmaßnahme der Reichsregierung gedacht. (Der Begriff

---

*) Vgl. hierzu: Poetzsch-Heffter im JöRdG, Bd. 22, S. 129 a.E.

**) Das politische Vorgehen der Länder gegen das Reich erreichte im Verfassungsstreit Reich – Preußen im Jahre 1932 seinen Höhepunkt und führte schließlich zu dem Urteil des Staatsgerichtshofes vom 25. Oktober 1932. Näheres hierüber vgl. in der als beste Kritik des Urteils anerkannten Schrift von Huber, Reichsgewalt und Staatsgerichtshof, 1932.

des Kommissars trägt wesensnotwendig das Merkmal einer vorübergehenden Institution in sich.)*)

Diejenigen Maßnahmen aber, „die eine Gleichmäßigkeit der politischen Intentionen im Reich und in den Ländern gewährleisten" (Adolf Hitler in seiner Reichstagsrede am 23. März 1933, s. o. S. 2), fanden ihren gesetzlichen Niederschlag in „dem vorläufigen Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933". Die Reichsregierung zog aus der einmal, und zwar am 5. März 1933 von der Nation für das Reich gegebenen Willensäußerung auch für die Länder einheitliche Folgerungen. Das Gesetz vom 31. März 1933 — kurz Gleichschaltungsgesetz genannnt — war erstes Mittel zur Legalisierung des durch die „Gleichschaltung" geschaffenen Zustandes.

Zunächst wurden die Volksvertretungen (Landtage, Bürgerschaften) der Länder auf Grund des Stimmergebnisses vom 5. März 1933 neu zusammengesetzt. Entsprechend dem Art. 17 Weim RV, sowie den Sonderbestimmungen der einzelnen Landesverfassungen schritten die neuen Volksvertretungen zur Neubildung bzw. Neuwahl der einzelnen Landesregierungen. Da sich in allen Volksvertretungen der Länder — wenn auch z. T. erst nach Ausschaltung der Kommunisten — absolute Mehrheiten der NSDAP., zumindest aber solche der hinter der Reichsregierung stehenden Parteien der nationalen Konzentration ergaben, waren auch die neugebildeten Regierungen rein oder überwiegend nationalsozialistisch, jedenfalls aber stimmten sie politisch mit der Reichsregierung überein. Nachdem so auf verfassungsmäßigem Wege auch in den Ländern die Gefolgsmänner Adolf Hitlers die Leitung der politischen Geschicke übernommen hatten, waren die Ämter der Reichskommissare gegenstandslos.

Diese Gleichschaltung der politisch-parlamentarischen Willensbildung, die dem genannten Gesetz den Namen gegeben hat, bildete aber nur einen Teil des Gesetzes, demgegenüber der andere Teil an Bedeutung keinesfalls nachstand. Denn er führte

*) Vgl. Poetzsch-Heffter im JöRdG Bd. 21, S. 51 ff., Bd. 22, S. 23, sowie die an dieser Stelle in Anmerkung 1) verzeichneten Quellen.

— ähnlich dem durch das Ermächtigungsgesetz vom 23. März 1933 für die Reichsregierung geschaffenen, vereinfachten Gesetzgebungsweg — für die Landesregierungen ein weitgehendes Gesetzgebungsrecht ein. Insofern konnte auch in dieser Beziehung von „Gleichschaltung" gesprochen werden, als eine ähnliche Überleitung von Befugnissen der Legislative auf die Exekutive, wie sie für das Reich erfolgt war, nun auch für die Länder verwirklicht worden war.

Durch diese Ermächtigung des Reichsgesetzgebers an die Landesregierungen wurden die sonstigen in den Landesverfassungen vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren nicht berührt. Jedoch zeigte das Vorgehen der Reichsregierung deutlich das Bestreben, auch in den Ländern der parlamentarischen Gesetzgebungsweise den Boden zu entziehen, wenigstens sie praktisch wertlos zu machen, um dem Gedanken einer autoritären Führung Platz zu machen.

Ansätze zu diesem Wege zeigten sich schon im Jahre 1931, als auf Grund der Dietramszeller Verordnung (VO des Reichspräsidenten zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden vom 24. August 1931) die Landesregierungen ermächtigt wurden, im Verordnungswege Maßnahmen zu treffen, „die zum Ausgleich der Haushalte in Ländern und Gemeinden erforderlich sind". Schon auf Grund dieser Ermächtigung brauchten die Landesregierungen vor dem Landesrecht und sogar vor dem Landesverfassungsrecht nicht Halt zu machen. Jedoch erwies sich ihre Zielsetzung (Ausgleich der Haushalte) als zu eng, auch konnten die entsprechenden Maßnahmen nur als Verordnungen erlassen werden.

Das Gleichschaltungsgesetz ging nun in der Erteilung von außerordentlichen Befugnissen an die Landesregierungen erheblich weiter. Vor allem waren die Landesregierungen jetzt in der Lage, Gesetze zu erlassen. Sie waren nicht mehr auf den Verordnungsweg beschränkt. — Weiter konnte sich diese Gesetzgebungsbefugnis auf alle jene Gebiete erstrecken, die Gegenstand des in der jeweiligen Landesverfassung vorgesehenen Gesetzgebungsverfahrens sein konnten. Dies galt nach § 1 des Gesetzes

auch für die Feststellung der Landeshaushalte, für Kreditaufnahmen und die Übernahme von Sicherheitsleistungen (Art. 85 Abs. II, 87 Weim RV), soweit für diese Maßnahmen nach Landesverfassungsrecht ein formelles Landesgesetz erforderlich war.

Diese Ermächtigung an die Landesregierungen schloß jedoch nicht aus, daß diese es unter Umständen vorzogen, den durch die Landesverfassung vorgezeichneten Weg zu beschreiten. Sie hatten die Wahl zwischen dem vereinfachten und dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.

§ 2 des Gleichschaltungsgesetzes gab der Landesregierung das Recht, durch die von ihr — also vereinfacht — erlassenen Gesetze von der Landesverfassung abzuweichen. Diese Ermächtigung war aber gegenüber derjenigen, die der Reichstag durch das Ermächtigungsgesetz vom 23. März 1933 der Reichsregierung erteilt hatte, eingeschränkt. Während der Reichsregierung gestattet worden war, allgemein von der Reichsverfassung abzuweichen, soweit nicht die Einrichtung des Reichstages, des Reichsrates oder die Rechte des Reichspräsidenten berührt wurden, war der der vereinfachten Landesgesetzgebung eröffnete Wirkungsbereich enger gezogen: Die Landesregierungen durften in ihren Gesetzen von der Landesverfassung nur insoweit abweichen, „als es zur Neuordnung des Aufbaus der Verwaltung, einschließlich der gemeindlichen Verwaltung und zur Neuregelung der Zuständigkeiten" erforderlich war. Der verfassungsmäßige Aufbau eines Landes konnte nicht Gegenstand der vereinfachten Gesetzgebung sein, d.h. an den Grundlagen des verfassungsmäßigen Staatsaufbaues durfte und konnte nicht gerüttelt werden. Demnach behielt in dieser Hinsicht Art. 17 Weim RV zunächst noch seine grundsätzliche Bedeutung, Bestimmungen über verfassungsmäßige Organe durften auf Grund der sich aus dem Gleichschaltungsgesetz für die Landesregierungen ergebenden Befugnisse nicht geändert werden.*)

*) Das Reich hatte jedoch die Möglichkeit offen gelassen, die seinerseits den Landesregierungen für das Abweichen von der Landesverfassung gegebenen Vollmachten landesgesetzlich erweitern oder vervollkommnen zu lassen. Damit

Jedoch wurde der entscheidende und z. T. vernichtende Schlag gegen den Art. 17 Weim RV und gegen die äußere Staatsform des Reiches schon wenige Tage später geführt und zwar durch das „Zweite Gesetz zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933", das in Wissenschaft und Praxis unter dem Namen „Reichsstatthaltergesetz" Eingang gefunden hat.

Dieses Gesetz war zugleich der erste grundsätzliche Schritt der Reichsregierung auf dem Wege einer organischen Lösung der Reichsreform. Sein Hauptmerkmal und -zweck war zunächst: die verfassungsrechtliche Sicherung für die Erhaltung der Ergebnisse des Gleichschaltungsprozesses (in staatsrechtlicher und -politischer Hinsicht), also Sicherung der politischen und verwaltungsmäßigen Einheit von Reich und Ländern zu geben. Mit dem Gesetz war der politischen Willensbildung, die der Reichskanzler durch die Aufstellung von Richtlinien für die Reichspolitik gemäß Art. 56 Weim RV bestimmte, auch in den Ländern Gefolgschaft, und zwar unbedingte, zu leisten. Die Landesregierungen waren in die vom Reichskanzler geführte und bestimmte Reichspolitik vorbehaltlos eingegliedert. Zu diesem Zweck, einer einheitlichen Staatsführung in Reich und Ländern, wurden in den Ländern Reichsstatthalter als Organe des Reiches vom Reichspräsidenten auf Vorschlag des Reichskanzlers ernannt.

---

sollte jedoch nur gesagt sein, daß auch die weitergehenden landesrechtlichen Ermächtigungen sich im Rahmen der Reichsverfassung und -gesetzgebung zu halten hatten. Keinesfalls hatte der so vereinfachten Landesgesetzgebung die Möglichkeit eingeräumt werden sollen, von der Reichsverfassung abzuweichen. — Die Volksvertretungen fast aller deutschen Länder machten von dieser Möglichkeit Gebrauch. Sie erteilten durch Erlaß eines verfassungsändernden Gesetzes auf dem in der Landesverfassung vorgesehenen Gesetzgebungsweg ihren Landesregierungen weitgehende, meist die Beschränkungen des Gleichschaltungsgesetzes beseitigende Vollmachten.

So: Preußen durch Gesetz vom 1. Juni 1933.
(Durch dieses Gesetz erhielt die preußische Landesregierung schlechthin die Ermächtigung zu Verfassungsabweichungen „zu anderen als den in § 2 des Gleichschaltungsgesetzes bezeichneten Zwecken".)
Bayern durch Gesetz vom 31. Mai 1933, Sachsen durch Gesetz vom 27. Mai 1933, Thüringen durch Gesetz vom 3. Mai 1933, Hessen durch Gesetz vom 16. Mai 1933. Es ist bemerkenswert, daß der Hessische Landtag bereits durch ein Gesetz vom 13. März 1933 der Hessischen Landesregierung (= dem damaligen Gesamtministerium) weitgehende Ermächtigungen erteilt hatte. S. u. II. Teil, II. S. 42 ff.

Wie schon angedeutet, traf das Reichsstatthaltergesetz das Hauptübel des Art. 17 Weim RV an der Wurzel, nämlich am Satz 3 des Abs. I: Die Volksvertretungen der Länder wurden ihres maßgebenden Einflusses auf die Leitung der Landesgeschicke enthoben, Mißtrauensbeschlüsse gegen den Vorsitzenden und die Mitglieder der Landesregierungen gab es nicht mehr. Die Volksvertretungen der Länder führten nur noch ein Schatten- oder Scheindasein. Selbstverständlich war auch der Reichsstatthalter seitens der Volksvertretung unantastbar.

Die Landesregierungen, nunmehr von den Volksvertretungen unabhängig geworden, waren aus dem Wettlauf mit dem Landtag als konkurrierendem, machtbefugtem Landesorgan als Sieger hervorgegangen. Sie kamen jedoch durch das Reichsstatthaltergesetz in die Abhängigkeit vom Reichsstatthalter. Dieser ernannte und entließ den Vorsitzenden und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder der Landesregierung. In seiner Hand vereinigten sich vor allem die rein politischen Befugnisse, sowie die maßgebenden und entscheidenden der Legislative und Exekutive. Da nun aber der Reichsstatthalter nur der Mittler des Reiches war, ergab sich ohne weiteres die Abhängigkeit der Landesregierungen vom Reich über den Reichsstatthalter.

Als Ergebnis der beiden Gleichschaltungsgesetze möge vorläufig festgestellt werden: Das seither mächtigste Landesorgan, die Volksvertretung, war ihrer Machtbefugnisse ledig und ihrer seitherigen Machtstellung enthoben, da das Exekutivorgan, die Landesregierung, von ihr unabhängig geworden und obendrein ein selbständiges Gesetzgebungsrecht sein Eigen nennen konnte. Der Kampf zwischen Volksvertretung und Landesregierung war eindeutig zugunsten der letzteren im Sinne einer autoritären Staatsführung entschieden worden. — Andererseits war der Landesregierung in der Person des Reichsstatthalters ein neuer Herr und Vorgesetzter erwachsen.

III. Die Sondergestaltung in Preußen.

Die bisherigen Ausführungen treffen nur zu einem geringen Teil für das größte der deutschen Länder, Preußen, zu. Insbesondere hatte das Reichsstatthaltergesetz eine Sonderregelung für Preußen gebracht, die wohl als endgültige Beseitigung des Dualismus Reich – Preußen angesehen werden durfte. Preußen hatte keinen Reichsstatthalter! Der Reichskanzler selbst übte die Rechte eines solchen aus. — Damit wurde Preußen aus dem Rahmen der übrigen deutschen Länder herausgehoben.

Die neue Stellung Preußens ergab sich aus der Anwendung und Fortführung von Gedanken Bismarck'scher Staatskunst. Das Reich von 1871 wurde von Preußen geführt, und getragen durch die Verbindung der preußischen Krone mit dem Bundespräsidium (= Deutscher Kaiser). Hinzu kam die Übung, daß der preußische Ministerpräsident zugleich der Kanzler des Reiches war.

Der Novemberumsturz des Jahres 1918 beseitigte die preußische Hegemonie. Darüber hinaus verkannten die Schöpfer der Weimarer Verfassung die Bedeutung der Frage Reich—Preußen vollkommen. Es war eine grundsätzliche Fehlkonstruktion, die Reichsgewalt von der preußischen Landesgewalt völlig zu trennen. Denn Preußen als der Großstaat in Deutschland, der an Fläche und Einwohnerzahl zwei Drittel des Reiches ausmacht, dessen Macht und Stärke Bismarck meisterhaft zu nutzen und in den Dienst des Reichsgedanken zu stellen verstanden hatte, war durch die Weimarer Verfassungskonstruktion fast aus dem Reich „hinausgedrängt" und damit — infolge der unheilvollen Tätigkeit der Parteien — in eine gewisse Gegnerschaft zum Reiche gedrängt worden. Denn hauptsächlich war es wohl den Parteien zuzuschreiben, die sich die Wahrung föderalistischer Interessen anmaßten und damit die Stellung der Länder — vornehmlich Preußens — zu Zwecken mißbrauchten, die den

Zielen des Parteigefüges wohl dienlich sein konnten, der Lage des Reichsganzen aber größten Abbruch tun mußten, sodaß jener unheilvolle Dualismus schließlich zu dem Staatsgerichtshofsurteil vom 25. Oktober 1932 führte.*)

Bereits am 20. Juli 1932 war durch das von dem damaligen Reichskanzler von Papen eingeführte Reichskommissariat wieder eine enge Verbundenheit Preußens mit dem Reich hergestellt worden, die vom Reichsstatthaltergesetz — auf anderer verfassungsrechtlicher Grundlage — fortgeführt wurde.

Damit hatte Preußen wieder die seiner besonderen Verantwortung entsprechende Stellung im Reich erhalten. Schon rein äußerlich war diese Verkettung Preußens mit dem Reich daran erkennbar, daß die für die anderen Länder geschaffene Zwischeninstanz des Reichstatthalters fehlte, denn der Reichskanzler war nicht selbst Reichsstatthalter in Preußen, sondern er übte nur die Befugnisse eines solchen aus. Preußen war die Stütze, der Rückhalt des Reiches, seine „Hausmacht" (Carl Schmitt in der Schriftenreihe: „Das Recht der nationalen Revolution", Heft 3, S. 21).

Hierbei muß jedoch beachtet werden, daß diese „Hausmacht" nicht einer Reichsgewalt zur Verfügung stand, die sich in irgend einem Abhängigkeitsverhältnis von der Summe der übrigen Länder befand. Preußen war vielmehr in der Hand einer Reichsgewalt, die ihre Legitimation ausschließlich auf die Einheit des Volkes gründete. Trotzdem mußte eine enge Verbindung zwischen dem Reich und dem größten deutschen Lande sichergestellt werden. Die Vorbereitung des deutschen Einheitsstaates erforderte, daß Preußen im Hinblick auf seine Größe und seine bedeutende und wichtige Verwaltung ein sicheres Instrument

---

*) Vgl. Huber, Reichsgewalt und Staatsgerichtshof, Schwalb in DJZ 1932, S. 1336—1339; Pötzsch-Heffter in DJZ 1932, S. 1373 ff.; Graf Westarp in DJZ 1932, S. 1378 ff.; v. Campe in DJZ 1932, S. 1384 ff.; Schwalb in DJZ 1932, S. 1460 ff. (auszugsweise und ergänzende Begründung. Die vom gleichen Verfasser in DJZ 1932, S. 1336 mitgeteilten Gründe enthalten Auszüge der mündlichen Begründung am Tage der Urteilsverkündung.); Bumke, Ausgewählte Entsch. d. StGH 1932, Heft 9 (Voller Wortlaut der Entscheidung d. StGH); Heckel, ArchöR, Bd. 23, S. 183 ff.; Triepel in DJZ 1932, S. 1501 ff.

in der Hand des Reichskanzlers wurde. Insbesondere mußte zwischen dem Verwaltungsorganismus Preußens und dem Regierungsorganismus des Reiches eine Verbindung geschaffen werden, die deutlich werden ließ, daß Preußen auf alle Fälle dem Reiche untergeordnet war. Diesem Gesichtspunkt trug das Reichsstatthaltergesetz besonders dadurch Rechnung, daß es bestimmte, daß Mitglieder der Reichsregierung gleichzeitig Mitglieder der preußischen Landesregierung und umgekehrt sein konnten.

Damit, daß der Reichskanzler in Preußen die Befugnisse eines Reichstatthalters hatte, war der Gedanke der Personalunion wieder aufgegriffen, wie ihn schon Bismarck nutzbringend verwertet hatte. Er war sogar weitergeführt zur Realunion dadurch, daß Mitglieder der Reichsregierung gleichzeitig Mitglieder der preußischen Landesregierung sein konnten. Dies ergab sich aus Art. 5 Abs. II des Reichsstatthaltergesetzes. Es stand also dem Reichskanzler frei in den Sitzungen der preußischen Landesregierung den Vorsitz zu übernehmen, ja er konnte selbst Mitglied der preußischen Landesregierung sein, also auch das Amt des Ministerpräsidenten für sich in Anspruch nehmen.

Die Sonderregelung der preußischen Verhältnisse bedeutete keinesfalls eine Zurücksetzung gegenüber den anderen deutschen Ländern. Sie entsprang vielmehr im wesentlichen der großen preußischen Tradition. Die sprichwörtliche Mission des preußischen Soldaten- und Beamtenstaates, die einst Voraussetzung für die Schaffung des deutschen Reiches war, wird für Gegenwart und Zukunft nichts anderes zu bedeuten haben, als Voraussetzung und Vorbild des Reiches des Nationalsozialismus. Daß Preußen in dieser Hinsicht schon sehr bald Vorbildliches leistete, zeigt die Schaffung seines Staatsrates. Dieser ist zweifellos das Muster einer Versammlung von „Führern", d. h. Männern, die den Wünschen und Nöten ihrer Gefolgschaft durch Beratung wiederum ihres Führers Rechnung tragen, sich aber grundsätzlich ohne parlamentarische Abstimmung ihrer Aufgabe entledigen. — Damit wird der preußische Staatsrat zu einer Einrichtung, wie sie die Staatsauffassung des Nationalsozialismus braucht und auch im übrigen verwirklichen wird.

I. Teil:

Die deutschen Länder und ihre Regierungen.

Trotz der Begründung der politischen Einheit des Reiches hatte die nationalsozialistische Revolution eine Änderung des äußeren Bestandes der deutschen Länder noch nicht mit sich gebracht. Andererseits war diese Wahrung des Gebietsstandes keinerlei Gewähr für seine Fortdauer. — Jedoch hatten die ersten Staatsgrundgesetze des Dritten Reiches Stellung und Rechtscharakter der deutschen Länder erheblich geändert.

I. Stellung und Rechtscharakter der deutschen Länder

a) im Weimarer Zwischenreich.

Die Umwälzung des Jahres 1918 hatte die dynastischen Grundlagen des Bismarckschen Reiches zerschlagen. Die Grundlage der „Einheit" dieses Reiches, nämlich die Gemeinsamkeit der politischen Gesinnung und Interessen der verbündeten Regierungen war zerstört und zwar durch die Einführung des parlamentarischen Systems. Denn die Parteien zogen alle ihnen geeignet erscheinenden Kräfte, besonders die föderalistischen, in ihren Interessenkampf, sodaß es vorkam, daß die Länder zur Erlangung parteipolitischer Machtstellungen mißbraucht wurden. Es entwickelte sich ein „Parteienföderalismus", der die Länder nicht aus föderalistischen, sondern aus parteipolitischen Gesichtspunkten in Konflikt mit dem Reiche brachte. Der dynastische Bundesstaat war damit zum „Parteienbundesstaat" geworden.*) Seine verfassungsrechtliche Grundlage bildete Art. 17 Weim RV.

Dieser Artikel sollte zwar die so notwendige politische Homogenität zwischen Reich und Ländern herstellen. In seiner

*) Vgl. C. Schmitt in der Schriftenreihe »Das Recht der nationalen Revolution«, Heft 3, S. 8; Bilfinger in DJZ 1932, S. 1018; Koellreutter in Deutsches Verfassungsrecht 1935, S. 46 ff.

Auswirkung erwies er sich jedoch als das gefährlichste Sprengmittel der Einheit des Reiches. — Auf der einen Seite gewährte Art. 17 den Ländern Verfassungsautonomie, andererseits schrieb er die freistaatliche Verfassung vor mit der Maßgabe, daß die Landesregierung vom Vertrauen der Volksvertretung getragen sein müsse. Damit, daß man solche Richtlinien für den Verfassungsaufbau gab, glaubte man die Gefahren, die man durch die Gewährung von Verfassungsautonomie und Belassung einer gewissen Fülle von Herrschaftsrechten heraufbeschworen hatte, gebannt zu haben. — Diese Auffassung erwies sich als trügerisch.

„Die Garantie einer Volksvertretung, von der die Regierung abhängig war, hatte das Kampffeld, die Garantie des parlamentarischen Wahlrechts, die Art. 17 ferner gab, hatte das Kampfmittel für die Parteien in den Ländern geschaffen.*)

Dadurch, daß also die Länder demokratische „Staaten" waren, waren sie „notwendig und planmäßig Parteienstaaten".**)

Die kurze Geschichte des Weimarer Zwischenreiches zeigt wiederholt, daß die auf Grund des Pluralitätsprinzips in einem Lande gebildete Regierung in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung und damit auch ihren staatspolitischen Tendenzen der derzeitigen Regierungskonstellation im Reiche entgegengesetzt war. Fast ebenso oft kam es vor, daß eine solche Landesregierung mit verantwortungsloser Selbstverständlichkeit ohne Rücksicht auf die staatspolitischen und verfassungsmäßigen Notwendigkeiten des Reiches ein Recht auf eigne Politik in Anspruch nahm.

Die Parteien des Weimarer Zwischenreiches stützten ihre der Einheit des Reiches abträgliche Tätigkeit noch auf Art. 5 Weim RV, der den Schluß zuließ, daß im Deutschen Reich zwei Hoheitsträger nebeneinander bestanden, daß m. a. W. die Weim RV neben der Staatsgewalt des Reiches eine solche der Länder anerkannte. — Diese Bestimmung in Verbindung mit Art. 17 führte zu der Tragik des politischen Kampfes zwischen Reich und Ländern, dessen Fronten sich letztmals im Verfassungsstreit des Jahres

*) So Triepel, Staatsverfassung und politische Parteien, S. 13, Berlin 1928.

**) So Thoma im Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. I, S. 186.

1932 schlossen und der mit dem bekannten Staatsgerichtshofsurteil vom 25. Oktober 1932 formell sein Ende fand.

Im übrigen braucht das Problem, ob die Länder im Weimarer Zwischenreich noch als Staaten anzusprechen waren oder nicht, hier nicht näher erörtert zu werden, da es für die Erfordernisse des Themas ohne Belang ist. Soviel soll gesagt werden: Die Länder waren nach der Weim RV nicht mehr Staaten im Sinne eines von der allgemeinen Staatslehre herausgebildeten, auf der Erkenntnis der Staatenbildungen aller Völker beruhenden Staatsbegriffes. Sie waren vielmehr unter einen Staatsbegriff *sui generis* zu rechnen, der es erlaubte, sie zwar im Verhältnis zum Reich, nicht aber im Verhältnis zum Ausland Staaten zu nennen.*)

b) im neuen Staat.

Nunmehr schuf das Reichsstatthaltergesetz vom 7. April 1933 eine völlig neue verfassungsrechtliche Grundlage für das Verhältnis Reich – Länder. Die Stellung der Länder war von grundsätzlich anderen Voraussetzungen zu erfassen als im Weimarer Zwischenreich.

Das Reichsstatthaltergesetz diente in erster Linie dazu, die Ergebnisse der voraufgegangenen „Gleichschaltung" zu sichern, m. a. W. den Strom des politischen Geschehens im Reich und in den Ländern ein für alle Mal gleichzurichten und gleiche Wege gehen zu lassen. — Schon um für alle Zukunft eine Gleichheit in der Dynamik von Gesetzgebung und Verwaltung zu erreichen, wurde in dem Gesetz selbst die verfassungsmäßige Ordnung der Länder weitestgehend vereinheitlicht. In dieser Hinsicht hat das Reichsstatthaltergesetz eine sozusagen historische Grundlage. Denn die ihm in den einzelnen Ländern vorausgegangenen Aktionen, deren Ziel die Herbeiführung der politischen Übereinstimmung der Landesregierungen mit der Reichsregierung war, haben ein Vorbild, nämlich das Vorgehen des Reiches gegen Preußen im Jahre 1932, den sogenannten Preußenschlag.

*) Vgl. Giese, Grundriß des Reichsstaatsrechts, S. 39/40; Fischbach, Allgemeine Staatslehre, S. 91.

Die Verordnung des Reichspräsidenten vom 20. Juli 1932 (erlassen auf Grund des Art. 48 Abs. I u. II Weim RV) hatte den damaligen Reichskanzler von Papen zum Reichskommissar für das Land Preußen bestellt und bestimmt, welche Befugnisse ihm und den von ihm mit der Führung der preußischen Ministerien beauftragten Personen in dieser Eigenschaft zustehen sollten. Entscheidend für die durch das Reichsstatthaltergesetz gewordene Gestaltung des Verhältnisses Reich — Länder mag das Urteil des Staatsgerichtshofes für das Deutsche Reich vom 25. Oktober 1932 gewesen sein.

Das Reichsstatthaltergesetz gab darauf eine deutliche Antwort und zwar in doppelter Hinsicht: Einmal sorgte der Reichsstatthalter für die Beobachtung der Politik des Reiches in den Ländern. Art. 17. Abs. I S. 3 war beseitigt. Damit war jene Vorschrift entfallen, die denjenigen Bestrebungen der Länder, die letzten Endes in dem Recht auf eigene Politik gipfelten, die rechtliche Grundlage gegeben hatte. (S. o. S. 19).

Art. 17 Abs. I S. 3 Weim RV schrieb das parlamentarische System vor. Die Landesregierungen mußten von dem Vertrauen ihrer aus allgemeinen Wahlen nach dem Reichstagswahlrecht hervorgehenden Volksvertretungen abhängig sein. Damit war das Schwergewicht des Staatsleben jedes Landes in eine Versammlung verlegt, die nur sich selbst verantwortlich war und, soweit ihre Zuständigkeit reichte, beinahe keinen Einschränkungen unterlag. Hinzu kommt, daß ihre Zusammensetzung jederzeit wechseln und in direkten Gegensatz zu der des Reichstags treten konnte. Es ist kaum eine andere Vorschrift der Verfassung denkbar, die in auch nur annähernd gleichstarker Weise zur Verankerung der von den Ländern für sich in Anspruch genommen „Souveränität" — aus welch letzterem Recht auf eigne Politik sie wiederum ihre Staatsqualität zu folgern wußten — geeignet gewesen wäre. Daß die Länder in skrupelloser Weise von solchen verfassungsmäßig gegebenen Möglichkeiten ohne genügende Rücksicht auf die Erfordernisse einer notwendigen politischen Einheit des Reiches nach innen und sogar nach außen Gebrauch gemacht haben, ist bekannt. Ja die Länder gingen zeitweise

sogar soweit, eine besondere, derartige Winkelzüge verbietende Treupflicht gegenüber dem Reich offen zu leugnen.*)

Zum anderen war das Reichsstatthaltergesetz die sichtbare Reaktion auf die rein begriffliche Art der Argumentation aus dem Wesen des Bundesstaates heraus, die den Staatsgerichtshof zu dem Ergebnis kommen lassen mußte, daß es mit der Verfassung des Weimarer Zwischenreiches nicht in Einklang stehe, daß in einem Lande im Namen des Reiches Staatsgewalt als Ausfluß der Reichsgewalt ausgeübt werde oder ein Landesbeamter von einem Reichsorgan ernannt werde. Im Rahmen ihrer „Autonomie" waren die Länder durchaus selbständig. Der Grundsatz der „Undurchdringlichkeit" der Landesgewalt blieb gewahrt. Unter allen Umständen aber war der „reichsfreie" Bereich den Ländern bezgl. der Bildung und Berufung ihrer Landesregierungen zu bewahren. Demnach mußte die Einsetzung einer Landesregierung — als höchste Leitungs- und Entscheidungsgewalt im Rahmen einer Zusammenfassung aller staatlichen Kräfte gesehen — im Namen des Reiches und — was das Entscheidende ist —, als Ausfluß der Reichsgewalt für unzulässig und verfassungswidrig erklärt werden. —

Hier setzte der Hebel des Reichsstatthaltergesetzes entscheidend und grundlegend ändernd an: Die Landesregierungen wurden nun von dem Reichsstatthalter, einem Reichsorgan, im Namen des Reiches gebildet. Die hohen Landesbeamten wurden von dem gleichen Organ, ebenfalls im Namen des Reiches ernannt.

Mit dem Reichsstatthaltergesetz war die partikularistische Gegnerschaft der Länder gegen das Reich beseitigt. Die Länder waren damit zu dem gemacht, was sie in einem einigen Reich schon immer hätten sein müssen, aber infolge eines übertriebenen Parlamentarismus und eines starren partikularistischen Festhaltens an dem Anspruch einer angemaßten, in Wirklichkeit ihnen aber gar nicht mehr zukommenden „Eigenstaatlichkeit" (politisch) nie gewesen sind, — zu Gebietskörperschaften mit höchst gesteigerter Selbstverwaltung.

*) Vgl. Pfundtner a. a. O. S. 19.

Die Gesetzgebung der nationalsozialistischen Regierung bis zum Reichsstatthaltergesetz einschließlich hatte die durch die Weim RV für die Einwirkung des Reiches auf die Verfassungsgesetzgebung und -gestaltung der Länder gezogenen Grenzen derart entscheidend durchbrochen, daß die Länder nurmehr als Verwaltungseinheiten zu bezeichnen waren. Denn man bedenke: Das Reich führte eine neue Art der Landesgesetzgebung ein, das Reich traf Bestimmungen über die Bildung der Volksvertretungen der Länder, das Reich schuf die Grundlage für die Neugestaltung der gemeindlichen Selbstverwaltungskörper. Schon dadurch zeigte sich, daß die Bildung der „Landesstaatsgewalt", eines rechtlich erheblichen Landesstaatswillens, restlos von der Reichsgewalt, vom Reichsstaatswillen beherrscht, um nicht zu sagen, aus letzterem abgeleitet war.

An der Ansicht, daß die Länder nach dem Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes nur noch Verwaltungskörper waren, muß unter allen Umständen festgehalten werden.*)

Es kann für die vorgetragene Auffassung nicht von entscheidender Bedeutung sein, daß das Reichsstatthaltergesetz selbst noch eine (rein äußerliche) Scheidung von Reichs- und Landesgewalt vornahm. Auch das Weiterbestehen des Reichsrates, des Organs, das die Länder an der Bildung des Reichsstaatswillens beteiligte, hätte dazu beitragen können, die vertretene Ansicht zu erschüttern.

Es muß vielmehr mit besonderem Nachdruck darauf hingewiesen werden, daß die „Landesgewalt" des Reichsstatthaltergesetzes nicht mehr Staatsgewalt im spezifischen, herkömmlichen Sinne des Wortes war. Nach Carl Schmitt „stand sie unter der Voraussetzung, daß sie vom Reich her gleichgeschaltet war". Der sichtbare Vertreter dieser Gleichschaltungstendenz war der Reichsstatthalter. Er sorgte für die Beobachtung der Richtlinien der Politik des Reiches in dem betr. Land, er hatte also die gesamte politische Willensrichtung des Landes zu überwachen und wenn nötig, zu bestimmen. Er ernannte und entließ den Vorsitzenden der Landesregierung. Ein Widerspruch gegen die

*) Ebenso C. Schmitt, a. A. Bilfinger (states in a sense), Pfundtner.

Reichspolitik war demnach nicht mehr möglich. Eine widerstrebende Landesregierung hätte ohne weiteres weichen müssen.

Noch weitere Möglichkeiten konnten sich ergeben: Der Reichsstatthalter konnte in den Sitzungen der Landesregierung den Vorsitz übernehmen und insoweit den Ministerpräsidenten überflüssig machen. — Auch über den Landtag, seine Auflösung und Neubildung, verfügte der Reichsstatthalter.

All das war mehr als bloße Gehorsams- und Treupflicht dem Reiche gegenüber, es war Abhängigkeit schlechthin, die keinerlei Selbständigkeit der Länder mehr in Bezug auf ihre politische Zielsetzung erkennen ließ.

Dieses Ergebnis wird gefestigt durch die Tatsache, daß die Länder das Recht, über ihre Landesverfassungen selbständig zu bestimmen, zum allergrößten Teil eingebüßt hatten. Denn es waren nicht etwa die Länder selbst, die jene Änderungen, Durchbrechungen und teilweisen Aufhebungen ihrer Landesverfassungen durchführten, sondern es war das Reich, das auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 23. März 1933 alle jene Maßnahmen erließ, die in so entscheidender Weise in die Verfassungsgestaltung der deutschen Länder eingriffen.

Es ist unverkennbar, daß das Reich seine Befugnis, Normativbestimmungen für den Inhalt der Länderverfassungen zu erlassen, nicht nur so bedeutend erweitert hatte, daß die Landesverfassungen in jeder Beziehung der entscheidenden Dispositionsgewalt des Reiches unterlagen, sondern das Reich hatte über diese ihm aus Art. 17 Weim RV zustehende Befugnis hinaus, in größtem Ausmaße materielles Verfassungsrecht für die Länder gesetzt.*) — So ermächtigte das Reich — kraft Reichsrechts — die Landesregierungen zu einem bestimmten Zweck selbständig zum Erlaß von Gesetzen, einerlei, ob die Landesverfassung ein solches Verfahren überhaupt oder nur unter besonderen Voraussetzungen zugelassen hatte, ohne Rücksicht auf die einstigen Rechte der Volksvertretung, des allmächtigen Parlamentes, als dessen wichtigstes Recht wohl das der Gesetzgebung zu bezeichnen war. — Ja das Reich gestattete der Landesregierung unter

*) Vgl. Sommermann, a.a O., S. 15ff.

bestimmten Voraussetzungen von der Landesverfassung abzuweichen. Auch damit setzte das Reich kurzer Hand Bestimmungen der Landesverfassung außer Kraft und führte neue Bestimmungen ein. Dabei betätigte sich das Reich unmittelbar als Verfassungsgesetzgeber der Länder.

Nach § 6 des (ersten) Reichsstatthaltergesetzes traten alle entgegenstehenden Bestimmungen der Landesverfassungen außer Kraft. Damit war den Ländern auch die Möglichkeit genommen, neue Verfassungsbestimmungen zu erlassen, die dem Reichsstatthaltergesetz entgegenstanden. Die Länder konnten die Befugnisse der Landesgewalt, die das Gesetz dem Reichsstatthalter zuwies, nicht mehr ihren Landesorganen übertragen, die Landesverfassung konnte nicht mehr das Amt eines Staatspräsidenten vorsehen, die Landesregierung konnte nicht mehr durch Landesverfassungsrecht vom Vertrauen der Volksvertetung abhängig gemacht werden.

Die für den Rechtscharakter der Länder vorgetragene Auffassung findet jedoch noch weitere Stützen: § 4 des Gleichschaltungsgesetzes vom 31. März 1933 legte für die Volksvertretungen der Länder einheitlich eine Legislaturperiode von 4 Jahren fest, verbot eine vorzeitige Auflösung und verkettete endlich das Schicksal der Länderparlamente mit dem des Reichsparlamentes.

Hierzu kam dann das Reichsstatthaltergesetz, das die Landesregierung vom Parlament unabhängig machte, den Länderparlamentarismus endgültig begrub und somit von Art 17 Weim RV nur Satz 1 in Kraft ließ, im übrigen aber nochmals ausdrücklich betonte, daß alle ihm entgegenstehenden Bestimmungen der einzelnen Landesverfassungen außer Kraft gesetzt seien.

Auch die Auflösung des deutschen Reichstags am 14. Oktober 1933, die gemäß § 11 des Gleichschaltungsgesetzes vom 31. März 1933 die Auflösung der Volksvertretungen der Länder nach sich zog, gab einen weiteren Beweis für das Verblassen des Begriffes der „selbständigen Landesgewalt". Denn eine Neubildung der Länderparlamente war auf Anweisung des Reiches an die Reichsstatthalter unterblieben. Darin zeigte sich das Aufhören jeder

selbständigen Landespolitik, jeglichen selbständigen Organisationsrechts zugunsten des absoluten Vorrangs der Reichspolitik, des nur die Einheit des Reiches vertretenden und verkörpernden Reichsstaatswillens.

Auch der Reichsrat wurde, obwohl er erhalten blieb, durch die „Gleichschaltung" in seiner Zusammensetzung wesentlich beeinflußt und erhielt schließlich durch die Ausschaltung der Länder als politischer Faktoren sozusagen den Todesstoß. Denn obwohl nach wie vor die Bevollmächtigten der Länder zum Reichsrat von den Landesregierungen — nicht etwa vom Reichsstatthalter — zu ernennen waren, auch ihre Instruktion Sache der Landesregierung war, mußten die dem Reichsstatthalter im Rahmen seiner allgemeinen Gleichschaltungsaufgabe zustehenden Befugnisse ausreichen, um Wahl und Instruktion der Reichsratsbevollmächtigten soweit zu beeinflussen, daß eine gegen die Einheit des Reiches verstoßende Haltung oder eine nicht im Interesse des Reichsganzen liegende Betonung partikularer Landesbelange unterblieb. Dazu kam das Recht des Reichsstatthalters, in den Sitzungen der Landesregierung den Vorsitz zu übernehmen. Bei diesen Gelegenheiten hätte er die Instruktion der Reichsratsvertreter vornehmen und unter Umständen durchsetzen können.

II. Die „Regierungen" der deutschen Länder.

Aus der grundlegenden Feststellung, daß die als Verwaltungseinheiten anzusprechenden deutschen Länder politisch vom Reich — über die Zwischeninstanz des Reichsstatthalters — geführt wurden, ergab sich auch schlüssig der grundsätzliche Wandel derjenigen Behörden, die wir im Jahre 1933 noch als Landes„regierungen" vor uns sahen. Denn trotzdem der äußere Bestand der Länder gewahrt, auch ihre Organe zum allergrößten Teil erhalten geblieben waren, muß festgestellt werden, daß die übernommene Bezeichnung der obersten Landesbehörde als Landes„regierung" im Sinne einer üblichen und einschlägigen

Begriffsbestimmung nicht mehr aufrecht erhalten werden konnte. Versteht man unter „Regierung" den Inbegriff staatlicher Gewalt, den Ausdruck oberster Leitungs- und Entscheidungsgewalt, die sich in freier, ungebundener Tätigkeit in Bezug auf die gesamten vollziehenden und verwaltenden Staatsaufgaben äußert, dann kann es nicht zweifelhaft sein, daß die den damaligen Landes„regierungen" eingeräumten Befugnisse nicht ausreichten, um dem für den Begriff „Regierung" zu fordernden, ausreichenden Maße materieller Hoheitsrechte zu genügen.

Weiter liegt die Frage sehr nahe: Warum damals noch Landesregierungen? — Denn es hätte doch sehr wohl für die Männer des nationalsozialistischen Staatsneubaues die Möglichkeit bestanden, restlos mit einer Einrichtung aufzuräumen, die erfahrungsgemäß der politischen Einheit des Reiches seither nur im Wege gestanden hatte.

Wenn dies nicht geschah, dann sicherlich nur aus Gründen der Zweckmäßigkeit. Weiterhin mag wohl die Einsicht maßgebend gewesen sein, daß neben den Schattenseiten derartiger dem System von Weimar entnommener Einrichtungen auch Lichtseiten vorhanden gewesen sind, die bei weiser Verwendung auch dem neuen Staatswesen gute Dienste zu leisten in der Lage waren. Diese Erwägung traf zweifellos zu, wenn man berücksichtigte, daß auch die nationalsozialistische Regierung ohne den Verwaltungsapparat der Länder (und als dessen oberste Behörde die Landesregierung) bei der Durchsetzung ihres Willens auf erhebliche Schwierigkeiten gestoßen wäre.

Daher war wohl das Reich mit Rücksicht auf die technische Undurchführbarkeit einer sofortigen Neuregelung und Neuerrichtung der gesamten Reichsverwaltung den Weg eines allmählichen Abbaus gegangen. Denn die verwaltungsrechtliche Erfassung der Gesamtheit aller Deutschen konnte sich, nachdem die Spitzenorganisationen — die Landesregierungen — vom Reich her „gleichgeschaltet" und in ein absolutes Abhängigkeitsverhältnis gebracht worden waren, auch deren Unterorganisationen bedienen, ja beide zusammen zunächst als unentbehrlich betrachten. Dies um so eher, als die gleichzeitig mit der

Umorganisation der Spitzenbehörden einsetzende Säuberung des gesamten deutschen Beamtenapparates (insbesondere durch das Gesetz zur Wiederherstellung des Berufsbeamtentums) eine einwandfreie Durchführung des Reichswillens gewährleistete.

„Die Loslösung der Landesregierungen von der „Politik", ihre Befreiung von der Abhängigkeit der Volksvertretungen und schließlich ihre Stabilisierung durch das erste Gleichschaltungsgesetz (§ 8), verliehen ihnen immer mehr den Charakter von Behörden". (So Medicus im NS Handbuch f. Recht u. Gesetzgebung, S. 351.) —

Jedenfalls konnten die Landesregierungen nicht mehr auftreten als Exponenten einer Partei oder einer Mehrheit von solchen. Ihre Verantwortung richtete sich nunmehr nach oben. Sie waren vom Reich abhängig und in ihrer Zielsetzung an die Richtlinien des Reiches bedingungslos gebunden.

(Die oben für den Rechtscharakter und die Stellung der Länder gemachten Ausführungen gelten sinngemäß in gleichem Umfang für die Landesregierungen, denn deren „Tätigkeit" war nichts anderes als die Ausübung „hoheitlicher Gewalt", nämlich der dort erwähnten „Landesgewalt".)

Es ist also nicht zu verkennen, daß auch die Landes-„regierungen" als die Spitzenbehörden der Verwaltungseinheiten „Länder" noch Bedeutung und Sinn hatten und heute noch haben.

Ihrem Wesen nach waren die Landesregierungen mit dem Erlaß des (ersten) Reichsstatthaltergesetzes keinesfalls mehr Regierungen im staatsrechtlichen Sinne. (s.o. S. 26/27) — Wie sie einzuordnen waren, soll erst dann endgültig beantwortet werden, wenn ihre „Tätigkeit", insbesondere ihre damaligen Befugnisse (Funktionen) einer eingehendenden Betrachtung unterzogen worden sind. —

Soviel kann jetzt schon gesagt werden: Reichs- und Landesregierung waren nicht mehr etwas Gegensätzliches, ihre Interessen gingen nicht mehr auseinander. Es gehörte der Vergangenheit an, daß eine Landesregierung eine andere politische Zusammensetzung und damit andere staatspolitische Tendenzen aufwies, als die Reichsregierung. Beide arbeiteten Hand in Hand.

Maßgebend und beherrschend war jedoch einzig und allein der Wille der Reichsregierung, die Landesregierung war ihr unter allen Umständen untergeordnet. —

Andererseits darf jedoch nicht verkannt werden, daß sich die Stellung der Landesregierung auch dadurch erheblich geändert hatte, daß das Reich ihr mit dem ersten Gleichschaltungsgesetz ein „selbständiges Gesetzgebungsrecht“*) verliehen hatte. — Wenn dieses Gesetzgebungsrecht — wie weiter unten ausführlich darzulegen sein wird — nicht ohne weiteres mit der Gesetzgebungskompetenz der Weimarer Verfassung verglichen werden durfte, und es auch hinsichtlich seiner Handhabung erheblichen Beschränkungen unterlag, so ließ es doch erkennen, daß es der erste gesetzliche Niederschlag des nationalsozialistischen Führerprinzips war. Denn praktisch hatte das erste Gleichschaltungsgesetz — ebenso wie das Ermächtigungsgesetz im Reich — in den Ländern das Gesetzgebungsrecht von den Volksvertretungen auf die Landesregierung übergeleitet und damit das Führerprinzip sichergestellt. (Vgl. oben S. 11.)

II. Teil:

Die „Tätigkeit“ der Landesregierungen, insbesondere die „legislative“, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in Hessen.

I. Allgemeines.

Die gesamte Tätigkeit der Landesregierungen wurde durch den Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes einseitig und entscheidend beeinflußt. Alle Akte — ganz gleich welcher Art —, die eine Landesregierung vornahm, standen unter der politischen Führung des Reiches, das in dem Reichsstatthalter eigens zu diesem Zweck einen Wächter eingesetzt hatte. Diesem oblag für die

*) Daß dieses „Gesetzgebungsrecht“ nicht mehr ein solches im staatsrechtlichen Sinne war, ist unten S. 31 ff näher dargelegt.

Gebiete, für die er durch das Gesetz nicht ausdrücklich zuständig geworden war (s.u.), eine allgemeine Gleichschaltungsaufgabe. Er hatte dafür Sorge zu tragen, daß sich die Tätigkeit der Länder und ihrer Regierungen im Geiste und in den Bahnen der vom Reichskanzler gegebenen Richtlinien der Politik bewegte. — Daneben übertrug das Reichsstatthaltergesetz die Ausübung einer im Gesetz selbst erschöpfend aufgezählten Reihe von Hoheitsbefugnissen, die seither von Landesorganen (Landtag oder Landesregierung) ausgeübt wurden, auf den Reichsstatthalter. Gemäß § 1 Abs. I Ziff. 1 — 5 standen dem Reichsstatthalter folgende Befugnisse der Landesgewalt zu:

a) die gesamte Regierungsbildung,
b) Auflösung und Neuwahl des Landtags,
c) Ausfertigung und Verkündung der Landesgesetze,
d) Beamtenernennungsrecht,
e) Begnadigungsrecht.

Der nach Übergang dieser Befugnisse auf den Reichsstatthalter für den Begriff der Landesgewalt, die die Landesorgane ausübten, verbliebene Anteil an Rechten und Zuständigkeiten erstreckte sich auf alle bisherigen Kompetenzen der Länder, die nicht ausdrücklich auf die Reichsstatthalter übertragen oder in sonstiger Weise, z.B. durch ein anderes Reichsgesetz, auf das Reich übergegangen waren.

Als das für die Ausübung der verbliebenen Befugnisse allein berufene Organ konnte nur die Landesregierung angesehen werden. Zwar war es theoretisch bis zum 14. Oktober 1933 noch möglich, daß auch die Volksvertretung hierfür in Anspruch genommen worden wäre, z. B. zum Erlaß eines Gesetzes. Praktisch trat jedoch dieser Fall kaum mehr in Erscheinung. Dies war umso verständlicher, da im Zuge der Durchführung des Führerprinzips die Landesregierung das maßgebende (und auch verantwortliche) Landesorgan, sowohl für die Exekutive als auch die Legislative geworden war. (s. o. S. 11, 14, 29).

a) Das „Gesetzgebungsrecht" der Landesregierungen.

Im Rahmen der den Landesregierungen darnach verbliebenen Rechte war das der Gesetzgebung das wichtigste.

Dieses Recht wurde zwar damals noch in einer landläufigen Ausdrucksweise als „selbständiges", als „Hoheitsrecht" schlechthin bezeichnet. Diese Ausdrucksweise war irreführend, denn es wurde dabei übersehen, daß dieses „Hoheitsrecht" mit einem solchen aus der Weimarer System-Zeit nur noch den Namen gemeinsam hatte. Geist und Inhalt eines Hoheitsrechts, soweit es einem Landesorgan zustand, hatten sich im Zuge der Erneuerung der Staatsidee entscheidend geändert. Vor allem war ein solches „Hoheitsrecht" nicht mehr Ausfluß ursprünglicher und eigenständiger Herrschaftsgewalt, sondern es war abgeleiteter Natur. (Vgl. oben S. 23). — In seiner Ausübung war es nach verschiedenen Richtungen hin beschränkt.

Zunächst ergab sich für die Erfassung der von den Landesregierungen auszuübenden Hoheitsrechte ein entscheidender Gesichtspunkt aus der Tatsache, daß die nationalsozialistische Staatsauffassung und -lehre mit dem Augenblick der Machtergreifung durch den Führer der nationalsozialistischen Bewegung nur das deutsche Reich anerkannte bzw. kannte. (s. o. S. 3 ff, bes. S. 6). — Länder und Einzelstaaten der Weimarer Verfassung als Mitträger des Reiches waren nicht mehr. Dies brachte Reichskanzler Adolf Hitler auf dem Reichsparteitag der NSDAP. 1933 in Nürnberg klar und deutlich zum Ausdruck in seinen Worten:

> „Das heutige Deutsche Reich baut sich nicht mehr auf den deutschen Ländern auf, auch nicht mehr auf den deutschen Stämmen, sondern auf dem deutschen Volke und der das ganze deutsche Volk umfassenden und umschließenden nationalsozialistischen Partei."

Damit war die Reichsgewalt als überragend herausgestellt. Die Landesgewalt war zwar noch vorhanden, aber „sie war vom Reich her gleichgeschaltet", ja sie war von diesem schon absorbiert, aufgesogen, sie war in der Reichsgewalt aufgegangen.

Wenn trotzdem das Exekutiv- und Legislativorgan eines Landes (= die Landesregierung) damals noch eine Befugnis besaß, die einer früher kraft ursprünglichen Rechts innegehabten ähnelte, ja den Namen mit ihr gemeinsam hatte, so durfte daraus nicht geschlossen werden, daß die Tätigkeit der Landesregierung, sofern sie sich als Ausübung dieser Befugnis darstellte, selbständig und ungebunden gewesen wären. Sie war vielmehr in weitestem Maße gebunden und beschränkt, wenn auch teilweise durch ungeschriebene Gesetze und Pflichten. Denn für den Minister eines Landes gab es und durfte es nichts anderes geben als die unbedingte Befolgung und Beachtung des obersten Staatsgrundsatzes: Das Wohl des Reichsganzen geht über alles. Es ist allen Neben- und Sonderwünschen landsmannschaftlicher Natur voranzustellen. Partikularistische Exzesse jeglicher Art gehören unter allen Umständen der Vergangenheit an.

Dieses, nach Einsetzung der Reichsstatthalter zweifellos vollkommen erreichte Ziel war schon vorher nahezu erreicht worden durch den auf dem Gebiete des Staatsrechts am schnellsten vorwärts getriebenen Prozeß der „Gleichschaltung". Dadurch, daß unmittelbar nach dem 5. März 1933 an die Spitze der Landesregierungen Mitglieder der NSDAP. berufen worden waren, war schon eine gewisse Stabilität insofern gegeben, als diese Männer in ihrer politischen — und damit auch gesetzgeberischen — Tätigkeit an den unbedingten Gehorsam der Parteiorganisation mit deren Führer Adolf Hitler gebunden waren, jenen Gehorsam, der selbstverständlich nicht mit ihrem Eintritt in die staatlichen Ämter erlosch, sich im Gegenteil noch verschärfte, entsprechend der nunmehr erhöhten Verantwortung, nicht nur der jeweils eigenen Verantwortung des Parteimitgliedes im einzelnen, sondern auch derjenigen der nationalsozialistischen Bewegung als solcher, die ja nunmehr die gesamte Staatsmacht in Händen hatte.

Die staatsrechtliche Sicherung der „Gleichschaltung" war durch die Einsetzung der Reichsstatthalter geschaffen und vollzogen worden. Der Reichsstatthalter hatte neben den ihm ausdrücklich zustehenden Befugnissen der Landesgewalt die Aufgabe

für die Beobachtung der Richtlinien der Politik des Reiches in den Ländern zu sorgen. Damit war dem Willen des Reichskanzlers auch in den Ländern zu entsprechen. Dieser Wille war allgemein maßgeblich. Der Reichskanzler war über seinen Beauftragten, den Reichsstatthalter, auch der politische Führer des Landes. Der Reichsstatthalter war für die Durchführung seiner allgemeinen Gleichschaltungsaufgabe, für die Durchsetzung des Reichswillens, sicherlich nicht darauf angewiesen — es wäre engstirnig, wenn man ihn darauf hätte beschränken wollen —, in jedem Falle nur von dem ihm ausdrücklich zugestandenen Machtmittel, wie Entlassung der Landesregierung, Gebrauch machen zu müssen, wenn etwa die Landesregierung die Richtlinien des Reiches nicht befolgt hätte. Vielmehr war ihm in solchen Fällen schon — und erst recht, wenn die Gefahr einer nicht mit den Reichswünschen und -interessen in Einklang stehenden Maßnahme eines Landesorganes noch nicht unmittelbar vorlag — das Recht zuzubilligen, vermittelnd, schlichtend oder warnend einzugreifen, seine Meinung jederzeit zu äußern und maßgebliche Ratschläge zu erteilen. In dieser Linie bewegte sich auch die ihm ausdrücklich zugesprochene Befugnis in den Sitzungen der Landesregierung den Vorsitz zu übernehmen. Auch mußte ihm ein weitgehendes Auskunftsrecht in allen Landesangelegenheiten zugestanden werden, denn seine Gleichschaltungsaufgabe, seine Verantwortlichkeit gegenüber dem Führer der Reichspolitik, erforderten weitreichende Orientierung über Absichten und in Aussicht genommene Maßnahmen der Landesregierung.

Somit versetzten die soeben entwickelten Befugnisse den Reichsstatthalter in die Lage, Maßnahmen, insbesondere solche im Gesetzeswege, von Seiten der Landesregierung und ihrer Organe zu verhindern, in denen die Richtlinien des Reiches keine Befolgung und Beachtung gefunden hatten. Die Entlassung einer widerspenstigen Landesregierung, die ja letzten Endes für die Handlungen der ihr untergeordneten Landesorgane dem Reichsstatthalter verantwortlich war, würde nur als letztes und stärkstes Mittel Verwendung gefunden haben, um die durch die

Abhängigkeit der Landesregierung — über den Reichsstatthalter — vom Reichskanzler geschaffene Grundlage einheitlicher Reichspolitik zu erhalten.

Eine weitere Schranke, die von Reichs wegen dem „selbständigen" Gesetzgebungsrecht der Landesregierungen gesetzt worden war, war die Befugnis des Reichsstatthalters, sämtliche Landesgesetze auszufertigen und zu verkünden. Zwar war dem Reichsstatthalter beim Zustandekommen eines Landesgesetzes ein ausdrückliches Mitwirkungsrecht nicht eingeräumt. Selbstverständlich lag es aber durchaus im Bereich der Statthalterbefugnisse, daß er die Gesetzesinitiative ergriff.*) Ausdrücklich stand ihm ein derartiges Recht ebenso wenig wie ein ausdrückliches Vetorecht zu. Wohl aber konnte er, dem die politische Führung anvertraut war, ohne in jedem Falle von der Befugnis, die Ausfertigung eines vollendeten Gesetzes zu versagen, Gebrauch machen zu müssen, seinen Einfluß auf die Gesetzgebung der Landesregierung dahin wirken zu lassen, daß das Wohl des Reichsganzen in allen Teilen oberste Richtschnur war und blieb.

Der Reichsstatthalter besaß auch kein ausdrückliches Vetorecht. Es lag aber sowohl in seiner allgemeinen Gleichschaltungsbefugnis als auch in einer gewissenhaften und folgerichtigen Ausübung seines Amtes begründet, daß er ihm zur Ausfertigung und Verkündung vorgelegte Gesetze in jedem Falle prüfte, ob sie dem geltenden Recht und dem neuen Staatsgeist entsprachen. Er konnte deshalb Ausfertigung und Verkündung versagen, wenn das Gesetz formell- oder materiellrechtliche Mängel aufwies, wenn es also entweder nicht verfassungsmäßig zustandegekommen war oder etwa gegen höhere Rechtsnormen, z. B. ein Reichsgesetz oder die Landesverfassung verstieß. — Ein weiterer wesentlicher Versagungsgrund war die politische Zweckmäßigkeit, deren Beachtung den Reichsstatthalter veranlassen konnte, das Gesetz eingehend darauf zu prüfen, ob es den Gedanken und Grundsätzen des neuen Staatswesens Rechnung trug, ins-

*) Als Beispiel hierfür sei das Gesetz (Landesgesetz) über die Wiedervereinigung beider Mecklenburg vom 13. Oktober 1933 genannt, das auf die Initiative des Reichsstatthalters hin zustandekam.

besondere der Hauptaufgabe des Reichsstatthalters, für die Übereinstimmung der Staatsführung der Länder mit der des Reiches zu sorgen, nicht zuwiderlief.

Schon diese Ausführungen lassen erkennen, daß das damalige „selbständige" Gesetzgebungsrecht der Landesregierungen etwas anderes war, als die Gesetzgebungskompetenz, die den Ländern auf Grund der Bestimmungen der Weimarer Verfassung zustand, nach der es den Ländern (und ihren gesetzgebenden Organen) mehr oder weniger selbst überlassen blieb, ob und inwieweit sie in ihrer Landespolitik den Richtlinien des Reiches folgen wollten oder nicht, m. a. W. die dringend notwendige Übereinstimmung der politischen Willensbildung im Reich und in den Ländern wohl oder übel von dem guten Willen der Länder abhängig sein mußte. Wohl begrenzten zwar rein äußerlich noch damals, — soweit nicht ausdrückliche Änderungen eingetreten waren —, die Grundlinien der Art. 6 ff. Weim RV den Umfang der Kompetenzen der Länder, aber Geist und Inhalt dieser Befugnisse hatten sich grundlegend geändert. Kein Land und keine Landesregierung hätte sich damals noch darauf stützen können, ihm (ihr) zustehende Kompetenzen zum Nachteil des Reichsganzen auswerten zu wollen.

Auch die Beschreitung des nach Art. 19 Weim RV u. U. in Frage kommenden Weges der Anrufung des Staatsgerichtshofes bei Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reichsstatthalter und der Landesregierung über ein Landesgesetz war (auch tatbestandsmäßig) ausgeschlossen, da ein solches Verfahren dem Grundgedanken des neuen Staatsrechts, dem Führerprinzip widersprochen hätte.

Schon die Art und Weise der damaligen Gesetzgebung ließ zusammen mit der einheitlichen politischen Zusammensetzung von Reichs- und Landesregierung die Möglichkeit eines Streites zwischen Reich und Ländern ganz allgemein, im konkreten Fall eine Meinungsverschiedenheit zwischen Reichsstatthalter und Landesregierung, auf ein verschwindend kleines Maß beschränkt sein, wenngleich nach innen die Möglichkeit solcher Unstimmigkeiten sich aus irgendwelchen Umständen und Anlässen nach

wie vor ergeben konnte. Denn auch der Vorsitzende der Landesregierung war in gewissem Sinne Leiter des Landes, beschränkt allerdings durch seine Pflicht zur Gleichschaltung und durch die Befugnisse des Reichsstatthalters, sodaß nach wie vor ein gewisser Dualismus noch vorhanden war, dessen Spielraum gemäß § 1 Abs. II des Reichsstatthaltergesetzes (Möglichkeit der Delegation zwecks Ausübung eines Teiles der Reichsstatthalterbefugnisse auf die Landesregierung) nach dem Belieben des Reichsstatthalters elastisch gestaltet werden konnte.

Treffend sagte hierzu Carl Schmitt: „Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern sind natürlich noch möglich. Betreffen sie aber die hier interessierende Frage der Gleichschaltung, so gehören sie, wenigstens in einem Staate von der Art des neuen nationalen Deutschen Reiches nicht in ein justizförmiges Verfahren. Sie sind auch in keinem normalen Staatswesen jemals eine Angelegenheit der Justiz gewesen".

Es war also keine Frage, daß Entscheidungen des Staatsgerichtshofes in solchen Streitigkeiten nicht mehr ergehen konnten. Es hätten solche Urteile das dem neuen Staat zugrunde liegende Führerprinzip untergraben und damit den Staat selbst seiner stärksten Stütze beraubt. (s. u. S. 61 ff.). —

Treffend sind in diesem Zusammenhang die Worte von Simons in seinem Vorwort zur „Rechtsprechung des Staatsgerichtshofes":

> „Im Grunde genommen ist in politischen Streitfragen die Anrufung des Richters eine Bankerotterklärung des Staatsmannes".

An höchster Stelle wirkte sich das nationalsozialistische Führerprinzip dahin aus, daß der regierende Kanzler allein verantwortlich ist dem überindividuellen Volkstum. Damit entfiel aber auch völlig die Möglichkeit einer Staatsgerichtsbarkeit. (Vgl. Wolff a. a. O., S. 42). — In gleicher Weise mußte sich dieses Führerprinzip nach unten bzgl. des Reichsstatthalters und der Landesregierung entfalten und äußern können, mit dem Unterschied, daß der Reichsstatthalter dem Reichskanzler in vollem Umfang für die seinem Machtbereich entsprechende Tätigkeit verantwortlich war.

b) Die übrigen „Hoheitsrechte“ der Landesregierungen.

Die seitherigen Ausführungen dieses Teils beschränkten sich darauf, das Wesen und die Bedeutung des wichtigsten Hoheitsrechtes, das den Landesregierungen verblieben war, herauszustellen. — Ohne Bedenken lassen sich diese Darlegungen auf jeden, den Landesregierungen damals noch zustehenden Tätigkeitsbereich übertragen und sinngemäß anwenden.*)

So konnte insbesondere die der Landesregierung (als Exekutivorgan des Landes) gemäß Art. 14 Weim RV zustehende Pflicht zur Ausführung der Reichsgesetze nunmehr unter den gleichen Grundsätzen betrachtet werden, wie sie für die legislative Tätigkeit der Landesregierung beispielsweise gezeigt worden sind. — Nicht nur, daß das Reich jederzeit in der Lage war, durch Inanspruchnahme der betr. Kompetenz als ausschließlicher die Ausführung seiner Gesetze durch reichseigene Behörden zu übernehmen oder Landesorgane derart als eigene in Anspruch zu nehmen, daß es sie mit der Ausführung beauftragte und sie wie reichsunmittelbare Behörden behandelte, sondern es konnte sich auch in dieser Beziehung die Aufgabe des Reichsstatthalters, für die Beobachtung der Richtlinien des Reiches zu sorgen, höchst segensreich auswirken.

Der Reichsstatthalter konnte insbesondere einen großen Teil kräfteverschwendenden Leerlaufes vermeiden, wenn er im Rahmen der von der Reichsregierung empfohlenen und propagierten Sparsamkeitsmaßnahmen und Verwaltungsvereinfachungen darüber wachte, daß die zur Durchführung der betreffenden Reichsgesetze von der Landesregierung erlassenen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sich in weisen und einfachen Bahnen bewegten und nicht durch Hineintragen von Besonderheiten, die die beliebte Eigenständigkeit und landsmannschaftliche Eigenart

*) Anmerkung: In diesen Tätigkeitsbereich sind nicht einzubeziehen die Akte der Landesregierung, die sich lediglich als die fiskalische Verwaltung der ihnen zur Ausübung im eigenen Namen verbliebenen Angelegenheiten darstellen. Es sind dies solche Angelegenheiten, in denen die Landesregierung und ihre Unterorgane nicht als übergeordnete Macht, sondern als den Volksgenossen gleichberechtigte Vertragspartner auftreten.

dokumentieren sollten, in ihrer Ausführung und Handhabung unnötig erschwert und kostspielig wurden. — Maßgebend war für diese Tätigkeit der Länder vor allem der Grundsatz der einheitlichen Politik in Reich und Ländern. Die Garanten für die Durchführung dieses Grundsatzes waren der Reichsstatthalter und die von ihm abhängige Landesregierung, deren Interessen und Zielsetzung denjenigen der Reichsregierung nicht mehr entgegengesetzt sein konnten. Der Landesregierung war jede Möglichkeit genommen, mit Erfolg gegen die Reichsregierung aufzutreten. Dieser Grundsatz galt, wie schon mehrfach betont, nicht nur für die wichtige legislative Tätigkeit der Landesregierung, sondern er beherrschte ihr gesamtes Tun und Lassen; er zog sich wie ein roter Faden durch alle Befugnisse und Zuständigkeiten, die das Reich der Landesregierung überlassen hatte.

Hierfür noch ein Beispiel: Das Recht der Ernennung und Entlassung der unmittelbaren Staatsbeamten einschließlich der Richter (auf Vorschlag der Landesregierung) war, soweit es bisher durch die oberste Landesbehörde ausgeübt wurde, auf den Reichsstatthalter übergegangen. Hierdurch war eine vom politischen Standpunkt besonders wichtige Befugnis in die Hand des Reiches gelangt. Denn der Reichsstatthalter hatte auf diese Weise die Möglichkeit, die Personalpolitik der Landesregierung dahin zu beeinflussen, daß sie sich stets in Übereinstimmung mit den Absichten der Reichsregierung vollzog. — Ebenso war der Reichsstatthalter durch das Vorschlagsrecht der Landesregierung insoweit gebunden, als er nur ihm von der Landesregierung vorgeschlagene Personen ernennen und entlassen konnte. Andererseits besaß aber die Landesregierung keinerlei Möglichkeit, eine Ernennung oder Entlassung gegen den Willen des Reichsstatthalters durchzusetzen, während diese Möglichkeit umgekehrt über die Entlassung der Landesregierung gegeben war.

Die Ernennung der mittleren und unteren Beamten eines Landes entzog sich der unmittelbaren Kompetenz des Reichsstatthalters, wenn man nicht das Machtmittel seiner allgemeinen Gleichschaltungsaufgabe doch als eine solche Kompetenz be-

zeichnen will. Jedenfalls bürgte aber auch in dieser Hinsicht die Abhängigkeit der Landesregierung vom Reichsstatthalter dafür, daß erstere, die die Ernennung der mittleren und unteren Beamten vorzunehmen hatte, im Sinne der allgemeinen Gleichschaltungsaufgabe des Reichsstatthalters verfuhr. Andernfalls hätte sie sich ohne weiteres der Gefahr ausgesetzt, wegen Nichtbefolgung reichsrechtlicher Richtlinien einen Konflikt mit dem Wächter des Reiches heraufzubeschwören.

So griff auch hier die Hand des Reiches bestimmend und richtunggebend in die Tätigkeit der Landesregierung ein, m. a. W., auch das Recht der Ernennung und Entlassung der mittleren und unteren Beamten eines Landes war inhaltlich vom Reich her festgelegt und die Landesregierung an das Gebot der Reichsregierung gebunden. — Bei dieser Sachlage rechtfertigt sich die Annahme, daß die Beamten eines Landes bereits mittelbare Reichsbeamte waren. Diese Annahme liegt um so näher, wenn man in Betracht zieht, daß das Recht zur Ernennung der Beamten und der (vom Reich abhängigen) Landesregierung wichtige organisatorische Mittel des Reiches waren, um dem Führerprinzip restlose Geltung dadurch zu verschaffen, daß es zur personalpolitischen Auslese griff. Die Hand des Reichskanzlers reichte über die Zwischeninstanzen der Reichsstatthalter und Landesregierungen hinab zur Auswahl des gesamten Beamtenkörpers, „dessen Apparat auf solche Weise für den Dienst am Staate gleichgeschaltet wird". (Bilfinger, ArchöR 1933, Bd. 24.)

Nach diesen Ausführungen unterliegt es keinem Zweifel mehr, daß die gesamte Tätigkeit der Landesregierungen, insbesondere die legislative, in weitestem Maße gebunden und inhaltlich festgelegt war. Es war einer Landesregierung aus den schon im einzelnen aufgezeigten Gründen nicht möglich, irgend eine Maßnahme zu treffen oder einen Akt vorzunehmen gegen den Willen des Reiches. Insbesondere war es nicht mehr denkbar, daß die Landesregierung gegen den Willen des Reiches ein Landesgesetz erließ.

Daraus ergibt sich wesensnotwendig, daß die auf Grund der den Landesregierungen belassenen Gesetzgebungskompetenz

zustandekommenden Gesetze keine selbständigen Landesgesetze mehr waren, sondern, daß ihr Wesen als Hoheitsakte besser erfaßt und gekennzeichnet wird, wenn man sie als mittelbare Reichsgesetze ansieht.

Diese Auffassung wird nun noch bestärkt durch die Tatsache, daß die gesetzliche Grundlage für die vereinfachte Landesgesetzgebung (durch Regierungsbeschluß) vom Reiche her mit dem ersten Gleichschaltungsgesetz geschaffen worden war. Es kann zwar daraus allein nicht geschlossen werden, daß die von den Landesregierungen auf Grund der reichsgesetzlichen Ermächtigung entfaltete Gesetzgebungstätigkeit mittelbare Reichsgesetzgebung gewesen ist. Aber es wäre ein Widerspruch in sich selbst, wenn das Reich einerseits wichtige Befugnisse an Landesorgane erteilte, sich jedoch andererseits des maßgebenden Einflusses auf die Ausübung dieser Befugnisse begeben hätte.*)

Es spricht auch nicht gegen die hier vertretene Auffassung, daß die Volksvertretungen fast aller deutschen Länder ihren Landesregierungen Ermächtigungen erteilt hatten, die über den Rahmen der vom Reich mit dem ersten Gleichschaltungsgesetz gegebenen z. T. erheblich hinausgingen.**)

Vielmehr war dadurch der maßgebende und zielsetzende Einfluß des Reiches von der Landesseite her noch erheblich gesteigert worden. Der Einfluß des Reiches war dadurch gestiegen, daß einem von ihm, dem Reich, abhängigen Organ weitgehende, ja fast uneingeschränkte Vollmachten erteilt worden waren, die nunmehr erst recht dazu beitrugen, die Durchdringung und willensmäßige Übereinstimmung der Maßnahmen der Landesregierungen mit den Absichten der Reichsgewalt zu vollenden. Jedenfalls waren diese Vollmachten dazu angetan, dem Reich alle Macht und auch die letzten Mittel zu geben, um seinem Willen zur Durchsetzung zu verhelfen.

---

*) Es ist bemerkenswert, daß dieser Widerspruch im Jahre 1933 etwa eine Woche lang bestanden hat. Denn nach dem ersten Gleichschaltungsgesetz vom 31. 3. 1933 trafen die Landesregierungen über Ausfertigung und Verkündung der von ihnen (vereinfacht) erlassenen Gesetze selbständig Bestimmung. Erst mit dem 7. 4. 1933 ging dieses Recht auf die Reichsstatthalter über.

**) Vgl. hierzu oben S. 12 Anmerkung und die dort aufgeführten Beispiele.

Mit diesen Feststellungen ist aber auch die oben S. 28 teilweise offen gelassene Frage nach dem Wesen einer damaligen Landesregierung beantwortet. Der staatsrechtliche Charakter dieser Behörde, deren gesamte Tätigkeit unter dem allein bestimmenden und bindenden Einfluß des Reiches stand, kann nicht mehr zweifelhaft sein. Die Landesregierungen waren mit dem Erlaß des (ersten) Reichsstatthaltergesetzes zu mittelbaren Reichsorganen geworden. Sie waren lediglich noch Organe der Vollziehung des Reichswillens. — Ihre Tätigkeit war inhaltlich festgelegt durch die vielseitigen Gebote des Reiches, insbesondere durch die Gleichschaltungsaufgabe des Reichsstatthalters. Das Reich hatte genügend Machtmittel, um jede Umgehung oder Außerachtlassung seines Willens zu verhindern und zu ahnden.

Die Tätigkeit einer Landesregierung konnte auch nicht mehr als „regierende" im Sinne einer Unterteilung des Begriffes Verwaltung in regierende und vollziehende Tätigkeit angesprochen werden. Denn auch das für diese „regierende" Tätigkeit unentbehrliche Moment des selbständigen Willensentschlusses war verschwunden. — Es ist eingehend dargelegt worden, daß es irreführend, ja falsch ist, von einem „selbständigen" Hoheitsrecht der Landesregierung (oder der Länder) zu sprechen. Etwas derartiges gab es nicht mehr. Daher konnte das Reichsganze das Dasein von Landes„regierungen" nur dulden, wenn diese nichts anderes waren, als Organe zur Vollziehung des Reichswillens. Daher mußte ihre Tätigkeit inhaltlich bestimmt und festgelegt sein, sie konnte nur in der Ausführung höherer Gebote bestehen.

Es mögen Umstände vorhanden gewesen sein, die eine andere Ansicht über den Charakter der Landesregierungen hätten rechtfertigen können. So hätte man sie z. B. ohne klare Definition als typische Erscheinungen eines staatsrechtlichen Umbaues und Übergangszustandes betrachten können. Dies hätte insbesondere dann der Fall sein können, wenn man die ihnen verbliebenen „Hoheitsrechte" nicht der hier voraufgegangenen kritischen Würdigung unterzogen hätte. Dem entgegen muß jedoch hier daran festgehalten werden, daß die allgemeine Gleichschaltungs-

aufgabe des Reichsstatthalters — folgerichtig und zielbewußt gehandhabt — die Landesregierungen zu mittelbaren Reichsorganen hatte werden lassen.

II. Die Rechtslage in Hessen.

Die Gestaltung der verfassungsrechtlichen Verhältnisse in Hessen war seit dem 5. März 1933 von dem Bestreben beherrscht, der Landesregierung größere Bewegungsfreiheit und bessere Entfaltungsmöglichkeiten zu schaffen. Wegweisend für diese staatsrechtlich bedeutungsvollen Vorgänge war sicherlich das Beispiel des Reiches, nämlich die Übertragung entscheidender Befugnisse der Legislative und Exekutive auf die zur obersten Leitung berufene Behörde. Für die Länder waren diese Behörden die Landesregierungen. Getragen wurden diese Bestrebungen von dem Willen nach autoritärer Führung im Sinne des nationalsozialistischen Führerprinzips. Sie waren damit zugleich die ersten Schritte einer entschiedenen Abkehr vom parlamentarischen System, ja eine Absage an das Parlament selbst. (Vgl. oben S. 29.)

Hessen war allen deutschen Ländern, ja sogar dem Reiche voran. Bereits am 13. März 1933 beschloß der auf Grund des ersten Gleichschaltungsgesetzes neu zusammengesetzte hessische Landtag für die neugewählte Landesregierung Dr. Werner — Dr. Müller ein G e s e t z, wonach die Landesregierung (= das damalige Gesamtministerium, Art. 37 Hess. Verfassung vom 12.12. 1919) e r m ä c h t i g t wurde, im Rahmen der Verfassung alle Maßnahmen zu treffen, die sie angesichts der Not von Volk und Land für erforderlich erachtete.

Das Gesetz hatte folgenden Wortlaut:

Art. 1: Die Regierung wird ermächtigt, alle Maßnahmen im Rahmen der Verfassung zu treffen, die sie im Hinblick auf die Not von Volk und Land, sowohl zur Sicherung von Personen und Eigentum als auch auf finanzrechtlichem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet für erforderlich und dringend erachtet.

Art. 2: Dieses Gesetz tritt mit dem Tag seiner Verkündung in Kraft und tritt am 1. Oktober 1933 außer Kraft.*) Datum, Unterschriften.

Diese Ermächtigung beschränkte zwar die Landesregierung insofern, als sie ihre Maßnahmen im Rahmen der Verfassunng zu halten hatte. Im übrigen aber erhielt die Landesregierung eine ziemlich unabhängige Stellung dadurch, daß für die von ihr zu treffenden Maßnahmen eine Mitwirkung des Landtages oder anderer Landesorgane nicht vorgesehen war. Dies bedeutete zunächst für die Praxis insofern eine Erleichterung, als die Landesregierung nunmehr für den Erlaß irgendwelcher Maßnahmen nicht mehr an die erschwerenden Voraussetzungen des Art. 48 Abs. IV Weim RV oder des Art. 9 Hess. Verf. gebunden war. Gemäß Art. 9 Hess. Verf. konnte schon seither die Landesregierung, solange der Landtag nicht versammelt war, Anordnungen, die sonst der Gesetzesform bedurften, erlassen, wenn außergewöhnliche Ereignisse ein sofortiges Eingreifen erforderlich machten. Diese „Anordnungen" durften der Verfassung nicht zuwiderlaufen und waren dem Landtag bei seinem Zusammentritt sofort zur Bestätigung vorzulegen. Wurde diese Bestätigung versagt, so waren sie sofort aufzuheben.

Von diesen erschwerenden Vorbehalten enthielt das Ermächtigungsgesetz vom 13. März 1933 nur noch den der Unverletzlichkeit der Verfassung. Rein sachlich hatte die Landesregierung im Rahmen der Ermächtigung völlig freie Hand. Sie konnte alle Gebiete des öffentlichen und privaten Lebens zum Gegenstand ihrer Maßnahmen machen. Denn alle im Staatsinteresse notwendigen Maßnahmen waren in dieser Notzeit „im Hinblick auf die Not von Volk und Land erforderlich und dringend". — Auch der klare Wortlaut des Art. 1 des Gesetzes ließ keinen Zweifel, daß die Entscheidung, welche Maßnahmen auf Grund der Ermächtigung getroffen werden konnten, ausdrücklich der Regierung selbst überlassen war.

Die Landesregierung war damit in der Lage, ihre Maßnahmen auf alle jene Gebiete zu erstrecken, die nicht schon in der

*) S. u. S. 48.

Hessischen Verfassung geregelt oder Gegenstand der Reichsgesetzgebung waren.

Das Vorliegen „außergewöhnlicher Ereignisse" und die Notwendigkeit „sofortigen" Eingreifens brauchte von der Landesregierung nicht mehr dargetan und berücksichtigt zu werden. — Auch waren die getroffenen Maßnahmen seitens des Landtages nicht mehr nachprüfbar, es sei denn, daß sie eine Verletzung der Verfassung enthielten oder dies als Ganzes bedeutet hätten. Die Anordnungen brauchten nicht mehr, wie gemäß Art. 9 Hess. Verf. dem Landtag zur Bestätigung vorgelegt zu werden. — Damit hätte es an und für sich einer nicht sehr verantwortungsbewußten Landesregiernug leicht gemacht werden können, den Rahmen der Verfassung zu durchbrechen oder letztere überhaupt nicht mehr zu beachten. Aus diesem Grunde mußte wohl dem Landtag das Recht zugestanden werden, gemäß Art. 36 Hess. Verf. durch geeignete Anfragen und Anregungen solche Mißstände abzustellen, oder die nicht verfassungsmäßigen Maßnahmen der Landesregierung zum Gegenstand eigener Beratung zu machen, sie gegebenenfalls durch Gesetz zu beseitigen oder zu berichtigen. — Solche Erscheinungen hätten dazu beitragen können, die Existenz des Parlaments nach wie vor als unentbehrlich zu betrachten. Es muß jedoch dabei berücksichtigt werden, daß es sich hier um eine vorübergehende Einrichtung handelte, denn schon am 31. März 1933 erhielt die Landesregierung seitens des Reiches die Ermächtigung zum Erlaß von Gesetzen, die unter bestimmten Voraussetzungen sogar von der Landesverfassung abweichen durften, und eine Woche später wurden schließlich die Landesregierungen gänzlich dem Einfluß des Parlamentes entzogen und in die Abhängigkeit vom Reich gebracht. Zum anderen darf nicht übersehen werden, daß die Landesregierung am 13. März 1933 bereits eine nationalsozialistische war, daß sie also in ihrer Zielsetzung und in ihrer Arbeit nur die Richtlinien des Reichskanzlers und Führers der NSDAP. befolgte. — Auch wird man nicht fehlgehen in der Annahme, daß schon zu damaliger Zeit die Unterführer des Reichskanzlers in der Partei — insbesondere

die Gauleiter — maßgebenden Einfluß auf die in die Ministerämter entsandten Nationalsozialisten hatten und deren Tätigkeit überwachten. —

Das Ermächtigungsgesetz selbst hatte eine bestimmte Erlaßform für die in ihm genannten Maßnahmen nicht vorgeschrieben. Diese ergab sich jedoch aus der Hessischen Verfassung und aus der Anlehnung an den erwähnten Art. 9, den die Landesregierung zugrunde gelegt haben dürfte. Zunächst war die hessiche Regierung (damals noch: das Gesamtministerium) zum Erlaß eines „Gesetzes" keineswegs befugt. Gemäß Art. 7 Abs. III Hess. Verf. gehört zum Zustandekommen eines Gesetzes mindestens die Zustimmung des Landtages (oder des Volkes). Gemäß Art. 36 übte der Landtag überhaupt die Gesetzgebung aus. Die Landesregierung hatte also hierzu keinerlei Befugnis. Sie hatte lediglich die vom Landtag beschlossenen Gesetze auszufertigen und zu verkünden. — Demnach blieb der Landesregierung, die sich mit ihren Maßnahmen ja im Rahmen der Verfassung halten mußte, nur die Anlehnung an Art. 9 übrig, der als Erlaßform für Maßnahmen, die sonst der Gesetzesform bedürfen, die „Anordnung" vorsah. Der Wortlaut des Art. 9: „Anordnungen, die sonst der Gesetzesform bedürfen ..." beweist, daß diese Anordnungen der Landesregierung „Rechts"verordnungen — nicht bloße Verwaltungsverordnungen — waren, daß sie also die Rechtsverhältnisse der Staatsbürger berührten und für diese Rechte und Pflichten festsetzten. Es handelte sich also trotz des ungewöhnlichen Ausdrucks „Anordnungen" um Rechtsetzung im Verordnungsweg, die auch nach altem Staatsrecht für zulässig zu erachten war, da die ausdrückliche Ermächtigung des ordentlichen Gesetzgebers (des Landtages) vorlag, und zwar durch das Gesetz vom 13. März 1933.

Die Praxis bestätigte diese Ansicht. Zwar diente dieses Ermächtigungsgesetz nur in ganz wenigen Fällen als Grundlage ergangener Maßnahmen der Hessischen Landesregierung. Aber schon die Fassung der Eingangsformeln zu diesen Verordnungen zeigte die Anlehnung an Art. 9 der Hess. Verf. Diese Formel lautete: „Auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 13. März 1933 wird hiermit folgendes a n g e o r d n e t". — Der Ausdruck

„angeordnet" fand sich nur in den wenigen Fällen, in denen das erste Hessiche Ermächtigungsgesetz als alleinige Grundlage von Maßnahmen der Regierung diente. Insgesamt ergingen auf diese Weise drei Verordnungen und zwar am 17. März 1933 eine Verordnung über das Schlachten von Tieren (Schächtverbot), am 20. März 1933 eine Verordnung zur Sicherung der Verwaltung, wonach Bürgermeister und Beigeordnete, die der Kommunistischen oder Sozialdemokratischen Partei angehört hatten bzw. noch angehörten, vorzeitig aus ihren Ämtern entlassen werden konnten, und schließlich am 17. Juli 1933 eine Zweite Verordnung zur Sicherung der Verwaltung in den Gemeinden.

Zeitlich und sachlich wurde das erste Hessische Ermächtigungsgesetz von dem ersten Gleichschaltungsgesetz abgelöst, das der Landesregierung die schon mehrfach erwähnte Ermächtigung zum Erlaß von Gesetzen erteilte. Nach Inkrafttreten des Reichsstatthaltergesetzes vom 7. April 1933 und der Regierungsneubildung durch den Reichsstatthalter in Hessen am 15. Mai 1933 beschloß der Hessische Landtag in seiner Sitzung vom 16. Mai 1933 ein weitergehendes Ermächtigungsgesetz für die Hessische Landesregierung, die nunmehr nur noch aus einem einzigen Staatsminister mit der Bezeichnung Ministerpräsident (und dessen Stellvertreter, dem Staatssekretär) bestand. (Vgl. unten III. Teil.) Dieses zweite Ermächtigungsgesetz hatte folgenden Wortlaut:

„Das Hessische Volk hat durch den Landtag das folgende Gesetz beschlossen:

Art. 1: Landesgesetze können außer in dem in der Landesverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch den Ministerpräsidenten erlassen werden. Dies gilt auch für die in Art. 54 und 57 der Verfassung bezeichneten Gesetze.

Art. 2: Die vom Ministerpräsidenten erlassenen Gesetze können von der Verfassung abweichen, sofern sie nicht die Einrichtung des Landtages als solche zum Gegenstand haben.

Art. 3: Dieses Gesetz tritt mit dem Tage seiner Verkündung in Kraft.

Darmstadt, den 16. Mai 1933.

Der Reichsstatthalter in Hessen: gez. Sprenger."

Art. 1 dieses Ermächtigungsgesetzes hielt sich durchaus im Rahmen der durch das erste Gleichschaltungsgesetz von Reichswegen der Landesregierung bereits erteilten Ermächtigung. Art. 2 ging jedoch weiter. War im Gleichschaltungsgesetz die Landesregierung, sofern sie von der Landesverfassung abweichen wollte, insoweit gebunden, als sie dies nur zur Neuordnung der Verwaltung und zur Neuregelung der Zuständigkeiten tun durfte, so waren diese Schranken jetzt gefallen, bis auf die Einrichtung des Landtages als solche, die von der Gesetzgebung der Landesregierung nicht berührt werden durfte.

Dieses zweite Ermächtigungsgesetz hätte als Grundlage für alle im Laufe des Jahres 1933 von der Hessischen Landesregierung erlassenen Gesetze vollauf genügt, denn das Gesetz erwähnte in Art. 1 ausdrücklich nochmals die den Art. 85 Abs. II und 87 Weim RV entsprechenden Art. 54 und 57 der Hess. Verf. Die Praxis hatte jedoch eine Eingangsformel: „Auf Grund des Hessischen Ermächtigungsgesetzes vom 16. Mai 1933 hat die Landesregierung das folgende Gesetz beschlossen" nicht ausgebildet. Die Mehrzahl der nach dem 16. Mai 1933 erlassenen hessischen Gesetze faßte in ihrer Einleitung die bereits erwähnten, zur Verfügung stehenden Ermächtigungen wie folgt zusammen: „Auf Grund des vorläufigen Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 31. März 1933 und der Hessischen Ermächtigungsgesetze vom 13. März 1933 und 16. Mai 1933 wird das folgende Gesetz erlassen:".

Die Erwähnung des Ermächtigungsgesetzes vom 13. März 1933 beim Erlaß von „Gesetzen" rechtfertigte sich damit, daß inzwischen die Landesregierung durch das erste Gleichschaltungsgesetz als Landesgesetzgeber eingesetzt worden war, es also nunmehr „im Rahmen der Verfassung" lag, daß sie auch Gesetze zu beschließen in der Lage war, und somit die Einschränkung, die sich aus dem ersten Hessischen Ermächtigungsgesetz zusammen mit der Landesverfassung hinsichtlich der Erlaßform ergeben hatte (s. o. S. 42 ff., bes. S. 45), hinfällig geworden war.

Die Erwähnung einer der drei Ermächtigungen (a) Erstes

Gleichschaltungsgesetz, b) Ermächtigungsgesetz vom 13. März 1933, c) Ermächtigungsgesetz vom 16. Mai 1933) hätte zur Stützung der erlassenen Gesetze genügt. Jedoch hat die Praxis anscheinend der Vollständigkeit halber die jeweilige Aufzählung sämtlicher ihr zu Gebote stehenden Ermächtigungen für vorteilhaft gehalten. — Es mag hier darauf hingewiesen werden, daß die Praxis sich diese Vorteilhaftigkeit wahrscheinlich unbewußt insofern zugute halten konnte, als sie ein am 2. Oktober 1933 erlassenes „Gesetz zur Abänderung des Gesetzes die Feldbereinigung betreffend" zusammen mit der Ermächtigung des Gleichschaltungsgesetzes und der Ermächtigung vom 16. Mai 1933, auch noch auf die Ermächtigung vom 13. März 1933 stützte. Denn das Gesetz von diesem Tage war mit dem 1. Oktober 1933 außer Kraft getreten. (s. o. S. 43 Anmerkung). Es konnte daher als Grundlage einer gesetzlichen Maßnahme nicht mehr dienen.

III. Teil:

Die Einrichtung der Landesregierungen.

I. Allgemeines.

Als die Vertrauensmänner der nationalsozialistischen Revolution in den Ländern die Macht und die Regierungsgeschäfte übernahmen, standen sie in den meisten Fällen einem staatsrechtlichen Zustand gegenüber, dem die unerfreulichen Folgen des Systems von Weimar unschwer anzumerken waren. Die ungünstigen Auswirkungen des Art. 17 Weim RV zeigten sich insbesondere daran, daß in einer ganzen Reihe von Ländern die Leitung der Regierungsgeschäfte in den Händen eines „Geschäftsministeriums" lag. Die Gründe für diese Mängel waren in dem auch in den Ländern eingeführten parlamentarischen System zu suchen, dessen Auswirkungen vom Reich her bekannt sind und deshalb hier nicht näher erörtert zu werden brauchen.

Trotz teilweise erheblicher formalrechtlicher Unterschiede in der Entstehung der Landesregierungen war das entscheidende Moment für ihre Entstehung in allen deutschen Ländern in den politischen Parteien, d. h. in der jeweiligen parteipolitischen Mehrheit in der Volksvertretung zu suchen. Durch das in den meisten Landesverfassungen vorgesehene Mißtrauensvotum wurde nach dem — öfters vorkommenden — Zerfall einer tragfähigen Regierungskoalition schließlich auch die im Amt befindliche Landesregierung zum Rücktritt gezwungen. Die im Laufe der Jahre des politischen Kampfes sich parteipolitisch immer mehr zersplitternden Volksvertretungen waren nun in vielen Fällen nicht mehr in der Lage, eine neue Landesregierung zu bilden, sodaß die zurückgetretene die Regierungsgeschäfte als „Geschäftsministerium" weiterführte.*)

Diese Mißstände trafen in ihrer Allgemeinheit fast ohne Ausnahme für jedes deutsche Land zu. Denn alle Länder hatten — wenn auch mit Abweichungen im einzelnen — das parlamentarische System im eigentlichen politischen Sinn dadurch eingeführt, daß durchgängig entweder die bloße Abberufungsmöglichkeit der Regierung durch die Volksvertretung und durch die verfassungmäßige Pflicht der Regierung zum Rücktritt bei Erteilung eines Mißtrauensvotums durch den Landtag bestand.**)

Das Funktionieren des parlamentarischen Systems war in den Ländern jedoch noch weiter dadurch erschwert, daß ein außerhalb der Volksvertretung stehendes, zur Beendigung der Regierungskrisen befugtes Organ fehlte.***) Zwar hatte das Reich in solchen Fällen die Möglichkeit zum Eingreifen. Jedoch erwiesen sich die hierzu gegebenen Mittel für die Praxis als zu schwerfällig, um rasche und sichtbare Erfolge sicherzustellen. Als ein indirektes Mittel, die offensichtlichen Mißstände zu

*) Eine Zusammenstellung über die „geschäftsführenden Dauerregierungen" findet sich bei Poetzsch-Heffter, JöRdG Bd. 21, S. 39.

**) Vgl. Poetzsch-Heffter, JöRdG Bd. 21, S. 38.

***) Eine Ausnahme bildete der Dreimännerausschuß Preußens, Art. 14 Preuß. Verf.

beseitigen, konnte die Inanspruchnahme der Gesetzgebungskompetenz in den Ländern durch das Reich angesehen werden. Auf diesem Grundgedanken beruhte auch die sog. Dietramszeller Notverordnung aus dem Jahre 1931. Dadurch hatte das Reich nicht nur ein Mittel, sich über das versagende Länderparlament hinwegzusetzen, sondern es hatte darüber hinaus eine allgemeine Verbreiterung seiner Machtbasis zu verzeichnen.*)

Schließlich konnte das Reich direkt die Reichsexekution auf Grund des Art. 48 Weim RV anwenden, wie dies 1923 in Thüringen und Sachsen, 1932 in Preußen geschehen war.**)

Wie die Praxis zeigte, waren diese Mittel des Reiches durchaus unzulänglich. Ihre Anwendung scheiterte in den meisten Fällen daran, daß seitens des Reiches die notwendige Autorität fehlte, um das Vorliegen der Voraussetzungen des Art. 48 in beiden Fällen mit dem notwendigen Nachdruck den Ländern und ihren Regierungen gegenüber zu bejahen und die hieraus sich ergebenden Folgerungen rücksichtslos zu ziehen.

Daher erklärten sich die bedenklichen Auswirkungen, daß die Regierungskrisen einzelner Länder zu langwierigen Dauerkrisen hatten werden können.

Die politische Zerrissenheit der Parteien, denen der Länderparlamentarismus die Verfügung über Ministerposten und sonstige hohen Staatsstellen gab, hatte die Volksvertretungen endgültig arbeitsunfähig gemacht. — Es zeigte sich damit, daß es ein auf die Dauer unhaltbarer Zustand war, die Entstehung einer zur positiven Arbeit befähigten Landesregierung von dem politischen Willen einer zufällig zusammengekommenen Landtags-

*) Vgl. Poetzsch.Heffter, JöRdG Bd. 21, S. 14.

**) Im Jahre 1932 führten die unhaltbaren Zustände, die durch weitergehende Tätigkeit der überalterten Geschäftsregierung einerseits und durch die immer mehr nach Übernahme der Verantwortung drängende Mehrheit der NSDAP. andererseits hervorgerufen worden waren, schließlich soweit, daß seitens des preußischen Landespräsidenten Kerrl (NSDAP.) am 18. 7. 1932 ein Schreiben an den damaligen Reichskanzler von Papen gerichtet und ein energisches Einschreiten des Reiches auf Grund des Art. 48 Weim RV gefordert wurde. Diese Forderung wurde mit dem „Preußenschlag" vom 20. 7. 1932 auch erfüllt. Näheres hierüber, insbesondere den Wortlaut des Kerrl'schen Schreibens, s. bei Poetzsch-Heffter, JöRdG Bd. 21, S. 39 ff.

mehrheit abhängig zu machen. Auch war es einer gesunden Regierungstätigkeit zugunsten von Volk und Land in hohem Maße abträglich, wenn die Landesregierung Tag für Tag damit rechnen mußte, daß sich im Landtag 51% der Abgeordneten aus irgendwelchen parteipolitischen Gründen zusammenfanden und ein Mißtrauensvotum durchdrückten.*)

Noch abträglicher mußte sich ein häufiger Wechsel in der Leitung der Regierungsgeschäfte im Ganzen auswirken. Man denke nur an die äußerst aktive Teilnahme der durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt gezwungenen Minister in den Wahlkämpfen, Fraktionssitzungen und sonstigen Verhandlungen. Es ist eine bittere Wahrheit, daß die Mehrzahl der Minister bei solchen Anlässen alles daran setzten, den wankenden Thron zu stützen, und eine Tätigkeit entfalteten, die dem Kuhhandel gleichkam, jedoch mit pflichtbewußter Führung des Amtes nichts mehr gemein hatte.

II. Die Hessische Landesregierung.

a) Die Hessische Landesregierung vor und während der nationalsozialistischen Revolution.

Zu Beginn der nationalsozialistischen Revolution war Hessen ein getreues Abbild des Reichs hinsichtlich der soeben gezeigten Mißstände. Die Leitung des Landes lag in den Händen eines „Geschäftsministeriums", das bereits seit Ende des Jahres 1931 auf Grund eines Mißtrauensvotums des Landtages zurückgetreten war, aber noch immer im Amt hatte bleiben können, da die Volksvertretung infolge ihrer parteipolitischen Zersplitterung nicht in der Lage war, einen neuen Ministerpräsidenten zu wählen.

Die rechtlichen Grundlagen dieser Mißstände fanden sich in den Art. 37 ff. der Hess. Verf. vom 12. 12. 1919.

Die Staatsleitung lag in den Händen des Gesamtministeriums, dessen Vorsitzender der Ministerpräsident mit der Amtsbezeich-

*) Zu der Streitfrage, ob ein solches Votum gültig war oder nicht, vgl. Carl Schmitt, Verfassungslehre zu Art. 54 Weim RV.

nung „Staatspräsident“ war. Er wurde jeweils vom Landtag aus der Zahl der zum Landtag wählbaren Staatsangehörigen in öffentlicher Sitzung mit absoluter Stimmenmehrheit gewählt. Er berief sodann die Mitglieder des Gesamtministeriums und aus deren Zahl seinen Stellvertreter. Diese Berufungen bedurften nach ausdrücklicher Verfassungsbestimmung (Art. 37 Abs. II, S. 2, II. Halbsatz) der Bestätigung durch den Landtag. Ebenso wurde die Zahl der Mitglieder des Gesamtministeriums durch den Landtag bestimmt. (Art. 37 Abs. III).

Das Hessische Gesamtministerium setzte sich zu Beginn der nationalsozialistischen Revolution wie folgt zusammen:

An der Spitze stand der Ministerpräsident (= Staatspräsident), neben ihm zwei Minister. Die Staatsverwaltung zerfiel in vier Ministerien: Das Ministerium des Innern, das Ministerium für Kultus und Bildungswesen, (das zuletzt vom Ministerpräsidenten versehen wurde), das Ministerium der Justiz und das Ministerium der Finanzen. — Die einzelnen Ministerien hatten folgenden Personalbestand:

a) das Ministerium des Innern: Den Minister, einen Ministerialdirektor, zwei Staatsräte, sechs Ministerialräte, zwei Vortragende Räte;
b) das Ministerium für Kultus und Bildungswesen: (Den Ministerpräsidenten), einen Ministerialdirektor, drei Ministerialräte, zwei Vortragende Räte;
c) das Ministerium der Justiz: Den Minister (gleichzeitig Finanzminister), einen Ministerialdirektor, zwei Ministerialräte, einen Staatsrat;
d) das Ministerium der Finanzen: Den Minister (gleichzeitig Justizminister), zwei Ministerialdirektoren, zwei Staatsräte, zehn Ministerialräte, fünf Vortragende Räte.

Man wird sich beim Aneinanderreihen dieser Beamten des Eindrucks nicht erwehren können, daß hier eine erhebliche Aufblähung des gesamten obersten Verwaltungsapparates stattgefunden hat, wenn man sich insbesondere vor Augen hält, daß das mit solch ausgedehnter Verwaltung gesegnete Land eine Einwohnerzahl von ungefähr 1,4 Millionen Menschen hat.

Hier an höchster Landesbehördenstelle ergab sich für die Männer des Dritten Reiches die unabweisbare Notwendigkeit, zu ganz scharfen Ersparnis- und Vereinfachungsmaßnahmen zu greifen. Dies um so mehr, als es dem seit Jahren laut gewordenen Wunsche der Bevölkerung und dem nationalsozialistischen Parteiprogramm entsprach. Es sei daran erinnert, daß der erste Hessische Ministerpräsident des Dritten Reiches schon ungefähr 10 Jahre vorher das Einministersystem gefordert hatte.

So wie Hessen schon kurze Zeit nach dem 5. März 1933 unter der Führung seines Gauleiters und späteren Reichsstatthalters Sprenger die erste auf Grund der Landesverfassung zustandegekommene nationalsozialistische Länderregierung erhielt, so wurde es auch in der Frage der Vereinfachung und Verbilligung der Staatsverwaltung vorbildlich, die zu gleicher Zeit in Angriff genommen und der endgültigen Lösung nahe gebracht wurde. Denn die ersten Ansätze zu der heute endgültig gewordenen Gestaltung zeigten sich bereits am 13. März 1933, als der Kandidat der NSDAP. Prof. Dr. Werner, vom Hessischen Landtag zum Staatspräsidenten gewählt wurde und nun in dieser Eigenschaft den seitherigen Reichskommissar und Inhaber der Polizeigewalt in Hessen, (seit dem 7. März 1933), Regierungsrat Dr. Müller zum Minister des Inneren, der Justiz und der Finanzen berief. Die Leitung des Ministeriums für Kultus und Bildungswesen wurde von dem Staatspräsidenten selbst übernommen. Damit war bereits ein Ministerposten eingespart. Hierüber die amtliche Verlautbarung im Hessischen Regierungsblatt 1933, Nr. 4, S. 19: „Bekanntmachung, die Bildung der Hessischen Regierung betreffend" vom 13. März 1933:

> „Der Hessische Landtag hat in seiner Sitzung vom 13. März 1933 gemäß Art. 37 der Hessischen Verfassung den Unterzeichneten zum Staatspräsidenten gewählt. Der Staatspräsident hat den Landtagsabgeordneten Dr. Heinrich Müller zum Minister des Innern, der Justiz und der Finanzen und zugleich zum Stellvertreter des Staatspräsidenten berufen. Der Landtag hat diese Berufung in seiner Sitzung vom 13. März 1933 bestätigt. Die Leitung des

Ministeriums für Kultus und Bildungswesen hat der Staatspräsident übernommen.

Mitglieder des Gesamtministeriums sind nach den Beschlüssen des Landtags vom 13. März 1933:

1. der Staatspräsident und Minister des Äußeren, zugleich Minister für Kultus und Bildungswesen;
2. der Minister des Innern, der Justiz und Finanzen, zugleich Stellvertreter des Staatspräsidenten.

Darmstadt, den 13. März 1933.

Der Staatspräsident: gez. Dr. Werner."

Damit war die Zahl der Minister auf zwei beschränkt. — Vorübergehend schritt die neue Regierung zwecks gesonderter und intensiver Behandlung und Bearbeitung wichtiger Verwaltungszweige zur Errichtung von Kommissariaten, die eine neue Einrichtung im Rahmen des Hessischen Verwaltungsapparates darstellten. Diese Staatskommissare waren dem zuständigen Minister unmittelbar unterstellt und verantwortlich. Durch Verordnung vom 13. März 1933 wurde ein Staatskommissar für das Polizeiwesen in Hessen eingesetzt, dem die einheitliche Bearbeitung aller das Polizeiwesen, sowie aller den Volksschutz, die Jugendertüchtigung und die Sicherheit des Landes betreffenden Angelegenheiten übertragen wurden. Dieses Ressort wurde von Dr. Best verwaltet. — Durch Verordnung vom 24. März 1933 wurde ein Staatskommissar für Mittelstandsfragen (MdL. Renz) eingesetzt. — Es folgten durch Verordnung vom 27. März 1933 ein Staatskommissar für die Landwirtschaft (MdR. Dr. Wagner), und durch Verordnung vom 5. April 1933 ein Staatskommissar für Arbeitsfragen (MdR., MdL. Fritz Kern).

Alle diese Kommissare waren zur Zeit ihrer Betrauung mit staatlichen Aufgaben keine Beamte. Sie sind dies während der Dauer ihrer Kommisariate auch nicht geworden. Ihre Tätigkeit war ehrenamtlich. — Dieses eigenartige Verhältnis zum Lande Hessen erhält eine gewisse Klärung, wenn man begründetermaßen annimmt, daß der Gauleiter der NSDAP schon zu damaliger Zeit entscheidenden Einfluß auf die Gestaltung und Hand-

habung der Verwaltung Hessens hatte. Denn zweifellos erfolgte die Einsetzung der Staatskommissare, die sämtlich als Vertrauensmänner der NSDAP. bekannt sind, auf Betreiben der Partei- bzw. Gauleitung.

b) Die Rechtslage nach dem (ersten) Reichsstatthaltergesetz.

1. Bildung und Abberufung der Landesregierung.

Am 5. Mai 1933 wurde die Ernennung des Gauleiters der NSDAP., Sprenger, zum Reichsstatthalter in Hessen vollzogen. Damit standen erneut Veränderungen des Bestandes und in der Bildung der Hessischen Landesregierung bevor, die sich zwangsläufig aus den Befugnissen des Reichstatthalters ergaben. Die bestehende Regierung mußte entlassen und eine neue von dem Reichsstatthalter ernannt werden.

Dies mußte auch für den Fall geschehen, daß die gleichen Persönlichkeiten wiederkehrten, was in Hessen umso eher zu erwarten war, als die bestehende Regierung rein nationalsozialistisch zusammengesetzt war.

Zunächst war gemäß § 6 S. 3 des Reichstatthaltergesetzes das Amt des Hessischen Staatspräsidenten hinfällig geworden, da der Art. 37 Abs. I, S. 1 Hess. Verf. als dem Reichsstatthaltergesetz entgegenstehende Bestimmung aufgehoben war.

Gemäß § 1 Abs. I, Ziff. 1 des Reichsstatthaltergesetzes war nun der Reichsstatthalter der Schöpfer der Landesregierung. Er hatte ihren Vorsitzenden zu ernennen und auf dessen Vorschlag die übrigen Mitglieder (= die Minister). Das Gleiche galt für die Entlassung. — Die Ausübung dieser politisch wichtigsten Befugnis war grundsätzlich in das vollkommen freie Ermessen des Reichstatthalters gestellt. Er konnte nur eine Persönlichkeit, die sein Vertrauen genoß und deren politische Zuverlässigkeit völlig außer Zweifel stand, zum Vorsitzenden der Landesregierung ernennen. Schon aus diesem Grunde lag es nahe, daß sich die Vorschläge dieses Vorsitzenden für die anderen durch den Reichsstatthalter zu ernennenden Mitglieder der Landesregierung in einem Rahmen bewegten, die eine Ablehnung

selten vorkommen ließen. Wohl war der Reichsstatthalter an die Vorschläge des Vorsitzenden der Landesregierung insoweit gebunden, als er nur einen von diesem Vorgeschlagenen ernennen oder entlassen konnte, aber er war auch bei diesem seinem Ernennungs- oder Entlassungsrecht genau so seiner Aufgabe, seinem Gewissen und seinem Verantwortungsbewußtsein als der politische Sachwalter des Reiches, als der politische Führer des Landes unterworfen, wie im Falle der Ernennung des Vorsitzenden. Es konnte demnach nicht möglich sein, daß ein Vorsitzender sich mit dem Vorschlag zur Ernennung eines Mannes durchsetzte, der das Vertrauen des Reichsstatthalters nicht genoß, zumal das in allen Ländern befolgte Heimatprinzip des § 2, S. 1 des Reichsstatthaltergesetzes die Gewähr dafür bot, daß der Reichsstatthalter sowohl mit den sachlichen als auch persönlichen Verhältnissen seines Landes bestens vertraut war. Diese Ansicht findet ihre Stütze in dem Staatsgrundsatz des absoluten Vorrangs der Reichspolitik, deren sichtbarer Vertreter der Reichsstatthalter war. Denn dieser war dem Reich für die folgerichtige Durchführung dieses Grundsatzes verantwortlich. Diese Verantwortung konnte er nur dann übernehmen und tragen, wenn die Hauptfaktoren der Willensbildung in einem Land, das seiner politischen Führung unterstand, auf seinem persönlichen Willen beruhten und diesem zu entsprechen gewillt waren. Zu diesen Hauptfaktoren zählten aber nicht nur der Vorsitzende der Landesregierung, sondern nicht minder die übrigen Mitglieder derselben. Dies besonders deshalb, weil das nationalsozialistische Führerprinzip ja nicht nur für die höchsten Behördenstellen Geltung haben, sondern systematisch sich bis in die kleinste Zelle organisch staatlichen Lebens, die Gemeinde, durchsetzen sollte. Weiter hat es dem jeweiligen Führer gegenüber der Last der Verantwortung größtmögliche Freiheit des Handelns und der Entschlüsse zu gewährleisten. Daß somit der Vorschlag einer Persönlichkeit, die den Wünschen des Reichsstatthalters nicht genehm war, fehl am Platze war und von ihm nicht befolgt zu werden brauchte, liegt auf der Hand. — Im gleichen Sinne vermied das Gesetz selbst eine auch nur ungefähre Andeutung,

Ministerpräsident - Staatsminister

Nach einer Darstellung des Darmstädter Tagblattes.

Anlage zu Seite 59.

die dem Vorsitzenden die Durchsetzung eines von ihm gemachten Vorschlages gegen den Willen des Reichsstatthalters hätte ermöglichen oder gar gewährleisten können. Das Bestehen auf einem einmal gemachten Vorschlag hätte praktisch den Abschied des Vorsitzenden bedeuten müssen.

Das seitherige Recht der Volksvertretung, die Regierungsbildung entscheidend zu beeinflussen, war völlig beseitigt. Noch aber waren weitere Bestimmungen der Hessischen Verfassung dem Reichsstatthaltergesetz zum Opfer gefallen: Art. 37 (Wahl des Staatspräsidenten und Bestätigung der von ihm berufenen Minister, sowie Bestimmung der Zahl der Mitglieder des Gesamtministeriums, s. u. S. 58) und Art. 38 (Mißtrauensbeschlüsse gegen die Regierung, das rühmlich bekannte Institut der Geschäftsministerien und die Abberufung einzelner Mitglieder des Gesamtministeriums) waren aufgehoben. Gleichzeitig war damit die Bestimmung des Art. 36, die die Möglichkeit der Aufsichtsübung über Staatsleitung und Verwaltung durch den Landtag auf dem Wege der Mitwirkung bei der Bildung des Ministeriums überflüssigerweise vorsah, hinfällig geworden. Ueber die ebenfalls im Art 36 vorgesehene Ministeranklage wird unten gesondert zu sprechen sein.

Die zur Zeit der Ernennung des Reichsstatthalters in Hessen im Amt befindliche Landesregierung Dr. Werner — Dr. Müller blieb bis zum 15. Mai 1933 im Amt. Die formelle Entlassung dieser Regierung erfolgte durch Verfügung und Bekanntmachung des Reichstatthalters vom 15. Mai 1933. Gleichzeitig wurde die Neubildung der Hessischen Regierung und zwar durch die amtliche Veröffentlichung einer „Bekanntmachung über die Bildung der Hessischen Regierung vom 15. Mai 1933" (Hess. Reg. Blatt 1933, Nr. 13, S. 129) vorgenommen.

Die Bekanntmachung hatte folgenden Wortlaut:

„Auf Grund des Zweiten Gesetzes zur Gleichschaltung der Länder mit dem Reich vom 7. April 1933 habe ich im Namen des Reiches heute Herrn Prof. Dr. Ferdinand Werner zum Hessischen Ministerpräsidenten und Staatsminister und Herrn Staatskommissar Philipp Wilhelm Jung zum Hessischen Staatssekretär und stellvertretenden Staatsminister ernannt.

Datum - Unterschrift."

Im Zusammenhang damit fertigte der Reichsstatthalter am 16. Mai 1933 ein Gesetz des Landtages aus und verkündete es, wonach die Befugnisse, die nach den Hessischen Gesetzen und Verordnungen dem Gesamtministerium, dem Staatsministerium oder dem Staatspräsidenten zustanden, von dem Ministerpräsidenten und im Falle seiner Verhinderung von dem Staatssekretär ausgeübt wurden.

Mit diesem letzteren Gesetz waren nunmehr sämtliche Zuständigkeiten auf den Ministerpräsidenten übergegangen. Die Hessische Landesregierung repräsentierte damit eine Spitzenbehörde, die dem Führerprinzip restlos Genüge leistete. Alle Befugnisse und Entscheidungen waren in einer Hand vereinigt. Ein Mann war dem Wächter des Reiches, dem Reichsstatthalter, verantwortlich. An die Stelle eines kollegial abstimmenden Gesamtministeriums war die autoritäre, verantwortungsbewußte Führung eines einzigen Mannes getreten.

2. Zusammensetzung der Landesregierung.

Mit dieser Regierungsneubildung verband der Reichsstatthalter eine weitere Vereinfachung des hessischen Verwaltungsapparates, indem er den zweiten Ministerposten nicht mehr besetzte und damit in Hessen das Einministersystem Wirklichkeit werden ließ. Dies ging klar aus der Statthalterverfügung hervor: Ministerpräsident Dr. Werner war zugleich Staatsminister, also der Minister für Inneres, für Kultus und Bildungswesen, für die Justiz und für die Finanzen. Damit rechtfertigt sich das oben S. 57 Gesagte, nach dem der Landtag auch das Recht, die Zahl der Mitglieder des Gesamtministeriums zu bestimmen, verloren hatte. Daß der Landtag diese Tatsache billigte, bzw. sich mit ihr abfand, ergab sich aus seinem einen Tag nach der Verfügung des Reichsstatthalters beschlossenen Gesetz, in welchem er die Ausübung der seitherigen Befugnisse des Gesamtministeriums und des Staatspräsidenten auf den nunmehrigen Ministerpräsidenten und einzigen Minister, Dr. Werner übertrug. — Neu geschaffen wurde durch die Statthalterverfügung das Amt eines Staatssekretärs als des ständigen Stellvertreters des Staatsministers.

Der Staatssekretär übernahm die Geschäftsbereiche der ehemaligen Ministerien des Innern, der Justiz und der Finanzen. Der Ministerpräsident stand neben der Gesamtverwaltung dem ehemaligen Kultusministerium vor.

Schon kurze Zeit später wurde die Neu- und Umorganisation des gesamten obersten Verwaltungsapparates in Angriff genommen. Am 21. Juni 1933 fand unter dem Vorsitz des Reichsstatthalters ein Ministerrat statt, als dessen Ergebnis der heutige hessische Verwaltungsapparat, — wenn auch inzwischen eine weitere nicht unwesentliche Vereinfachung eingetreten ist —, betrachtet werden kann. Die vom Ministerpräsidenten am 22. Juni 1933 erlassene Verordnung über die Neuorganisation der Hessischen obersten Landesverwaltung (Hess. Reg. Blatt 1933, Nr. 16, S. 149) brachte eine in Bezug auf Klarheit und Übersichtlichkeit der Zusammenhänge vorbildliche Verwaltungsorganisation. (Vgl. das anliegende Schema.)

An der Spitze der Landesverwaltungsorganisation stand der Ministerpräsident und Staatsminister. Ihm unterstellt war der Staatssekretär und stellvertretende Staatsminister, dem wiederum die drei Ministerialabteilungen unterstanden, von denen er die umfangreichste, die Ministerialabteilung 1, selbst führte. Diese Abteilung gliederte sich wieder in fünf Unterabteilungen: Polizei, Innere Verwaltung, Justiz, Finanzen und Landwirtschaft. Die Ministerialabteilung 2 gliederte sich in zwei Unterabteilungen: a) Bildungswesen, b) Kultus, Kunst und Volkstum. Die Ministerialabteilung 3 war die Abteilung für Arbeit und Wirtschaft. Sie war nicht untergeteilt. An der Spitze jeder Ministerialabteilung stand nun ein Ministerialrat. Da der Staatssekretär die Ministerialabteilung 1 selbst führte, standen unter ihm also nur noch zwei Ministerialräte.

Eine Neuschöpfung war das unmittelbar dem Staatssekretär unterstehende Personalamt, das alle Personalangelegenheiten innerhalb der gesamten Verwaltungsorganisation des Landes Hessen zu bearbeiten hatte und noch zu bearbeiten hat.

Eine weitere wesentliche Vereinfachung des hessischen Verwaltungsapparates ergab sich, wie schon kurz angedeutet, durch

die Verfügung des Reichsstatthalters vom 18. September 1933: Ministerpräsident Dr. Werner wurde auf eigenen Wunsch vom Reichsstatthalter als Staatsminister entlassen. An seine Stelle trat der seitherige Staatssekretär und stellvertretende Staatsminister Jung, der nunmehr Staatsminister für Hessen wurde. Die seither für diesen Posten als Haupt der gesamten Verwaltung geführte Bezeichnung ist von diesem Zeitpunkt an als entfallen zu betrachten. Weiter entfiel das am 15. Mai 1933 neugeschaffene Amt des Staatssekretärs dadurch, daß eine Neubesetzung desselben nicht mehr vorgenommen wurde.

Mit geringen Veränderungen ist die hessische Verwaltung in ihrer soeben gezeigten Zusammensetzung während der gesamten Geltungsdauer des (ersten) Reichsstatthaltergesetzes bestehen geblieben. Sie spiegelte getreu und folgerichtig das Bild eines in allen Teilen vorteilhaft und übersichtlich geordneten Verwaltungsorganismus wieder, der sowohl der berechtigten Forderung eines Einministersystems als auch dem nationalsozialistischen Führerprinzip standzuhalten in der Lage war.

Die Verwaltungspyramide, die auf der Anlage zu Seite 59 in allen Einzelheiten dargestellt wurde, hatte nunmehr folgendes Aussehen. Dem Staatminister unterstand unmittelbar (wie früher dem Staatssekretär) das Personalamt. Er führte nach wie vor die Ministerialabteilung 1, während die Ministerialabteilungen 2 und 3 wie früher von Ministerialräten geführt wurden.

Schema des Hessischen Verwaltungsapparates nach dem Stand vom 18. September 1933:

	Staatsminister Personalamt	
Min. Abt. 2	Min. Abt. 1	Min. Abt. 3

An der in der Anlage zu S. 59 gezeigten Unterteilung der Ministerialabteilungen wurden Änderungen nicht vorgenommen, sodaß sich hier eine nochmalige Aufführung der Unterabteilungen erübrigte.

3. Verantwortlichkeit der Landesregierung.

Aus der schematischen Darstellung des hessischen Verwaltungsapparates als einer Pyramide, die auf den Quadern der einzelnen Verwaltungszweige ruhend, zu drei großen Ministerialabteilungen anstieg und in dem Staatsminister als oberster Landes- und Verwaltungsbehörde gipfelte, ergab sich eine klare und einfache Antwort auf die Frage nach der Verantwortlichkeit, wenn man sich vor Augen hielt, daß über dem Staatsminister der politische Sendbote des Reiches, der Reichsstatthalter stand.

Klar ist, daß nach der Verwirklichung und restlosen Durchführung des Führergedankens die aus der Weimarer Verfassung und aus den Landesverfassungen überkommenen Begriffe der Ministerverantwortlichkeit, die in der Anklage vor dem Staatsgerichtshof gipfelten, schon im Jahre 1933 keinen Anspruch auf innere oder äußere Fortgeltung mehr hatten. Der politischen Geltendmachung der Verantwortlichkeit eines Ministers durch Einbringen und Durchdrücken eines Mißtrauensvotums hatte der § 4 des Reichstatthaltergesetzes einen deutlichen Riegel vorgeschoben. Andererseits ergab sich nunmehr aus der Abhängigkeit der Landesregierung vom Reichsstatthalter — als ihrem Schöpfer — deren Verantwortlichkeit gegenüber diesem und zwar als Ausfluß des Führerprinzips Denn der Reichsstatthalter war als politischer Amtswalter des Reichskanzlers politischer Führer des Landes und seiner Regierung.

Im einzelnen gliederte sich die Verantwortlichkeit des Staatsministers, als des Führers der gesamten Verwaltung — außerhalb der eigentlichen und ausdrücklichen Zuständigkeiten des Reichsstatthalters — nach drei Richtungen hin:

Zunächst war er dem Reichsstatthalter als dem — seinerseits verantwortlichen — Führer von Reichswegen verantwortlich. Er hatte restlos dessen Richtlinien, die wiederum diejenigen des Reichskanzlers waren, für das Land zu befolgen.

Er war weiter verantwortlich dem gesamten deutschen Volke als Ausfluß einer erhöhten innerpolitischen Treupflicht, die ihm als dem Führer einer einen Teil des Reiches bildenden Verwaltungseinheit oblag.

Schließlich war er verantwortlich in seiner Eigenschaft als an führender Stelle tätiges Mitglied der NSDAP. Denn die Angehörigen der NSDAP., insbesondere diejenigen der Führerhierarchie, waren nach Ergreifung der Macht im Staate verpflichtet, die die nationalsozialistische Bewegung stützenden und ihr dienenden Prinzipien, von denen Treue und Verantwortung die hervorstechendsten waren, in reinster Weise auf den Staat zu übertragen. Diese letzte Richtung der Verantwortlichkeit eines Staatsmannes des Dritten Reiches gilt der NSDAP. als volks- und staatstragender Bewegung selbst und unmittelbar.

Diese Verantwortung insgesamt ist in Wirklichkeit nur eine einzige große Pflicht gegenüber Volk und Staat. Sie wurde hier nur deshalb nach drei Richtungen hin zerlegt, um daran zu zeigen, daß die folgerichtige Durchführung des Führerprinzips auch für die Frage der Ministeranklage der Systemzeit nur eine Antwort möglich machte, nämlich die, daß von einem Anklagerecht des Landtags vom Augenblick der Ernennung der Reichsstatthalter an keine Rede mehr sein konnte.*)

Es konnte nicht angehen, daß ein Minister, der eine Riesenverantwortung gegenüber dem Reichsstatthalter und damit gegenüber dem Reich zu tragen hatte, von unten her nochmals zur Verantwortung hätte gezogen werden können, dazu noch in einem justizförmigen Verfahren. Man bedenke, der Landtag hätte nach wie vor das Recht gehabt, den Minister vor den Staatsgerichtshof zu zitieren, und das Gericht hätte die Entlassung des Ministers ausgesprochen! Ein solches Urteil hätte folgerichtig das Ausscheiden aus dem Amt nach sich ziehen müssen. — Wo wäre da die politische Führung geblieben? Hätte dem Reichsstatthalter zugemutet werden können, auf solche Art und Weise einen Mann seines Vertrauens verlieren zu müssen, ihn infolge Richterspruches sang- und klanglos von der politischen Bühne abtreten zu sehen? — Der Reichsstatthalter hätte nicht politischer Führer sein können, sein Amt wäre sinnlos gewesen, hätte er solche, von seinem eigenen Willen unabhängige und

*) a. A. Sommermann.

unbeeinflußbare Möglichkeiten in Rechnung stellen müssen. Es hätte ihm bei solcher Sachlage nicht die Verantwortung gegenüber dem Reich auferlegt werden können, für eine restlose Befolgung der Richtlinien des Reichskanzlers in den Ländern zu sorgen.

Was im übrigen überhaupt über eine Tätigkeit des Staatsgerichtshofes in politischen Angelegenheiten und Fragen zu sagen wäre, ist oben S. 35 ff. in anderem Zusammenhang ausgeführt worden, hat jedoch sinngemäß in vollem Umfang auch hier zu gelten.

Es mußte daher die gesamte Verantwortlichkeit des Ministers auf seinen „Vorgesetzten", auf den Reichsstatthalter, auf die Stelle, die in der Führerhierarchie des Reiches unmittelbar über ihm stand, konzentriert werden.

Diese Ansicht fand ihre Bestätigung durch das Gesetz vom 17. Oktober 1933 über den Eid der Reichsminister und Mitglieder der Landesregierungen und zwar in doppelter Hinsicht: Zunächst nahm nach § 2 dieses Gesetzes der Reichsstatthalter den von ihm ernannten Mitgliedern der Landesregierung, selbstverständlich auch dem Vorsitzenden, den Treueid ab. Daraus ergab sich, daß es nur der Reichsstatthalter sein konnte, der Verletzungen dieses Eides und der darin enthaltenen Beteuerungen ahndete. Weiter war die Eidesformel völlig von einstigen partikularistischen Hinweisen befreit. Sie lautete: „Ich schwöre, ich werde meine Kraft für das Wohl des Deutschen Volkes einsetzen, Verfassung und Gesetz wahren, die mir obliegenden Pflichten gewissenhaft erfüllen und meine Geschäfte unparteiisch und gerecht gegen jedermann führen, so wahr mir Gott helfe!" Sie unterschied also nicht einmal mehr zwischen den einzelnen Ländern, sondern brachte klar und deutlich zum Ausdruck, daß die Minister der Länder ihre Tätigkeit restlos dem Deutschen Volke, nicht etwa dem preußischen, bayerischen oder hessischen usw. zu widmen hatten. Denn nach § 2 des Gesetzes leisteten die Mitglieder der Landesregierungen bei Übernahme ihres Amtes vor dem Reichsstatthalter, in Preußen vor dem Reichskanzler, denselben Eid. —

Diese Ausführungen insgesamt zeigen, daß das Recht des Landtages, den Minister vor dem Staatsgerichtshof unter Anklage zu stellen, nicht erst mit der praktischen Ausschaltung der Landtage durch die Anordnung des Reiches vom 14. Oktober 1933, sondern schon vorher als eine notwendige Folge des nationalsozialistischen Führergedankens und des Reichsstatthaltergesetzes in Fortfall gekommen war, wenn auch nicht ausdrücklich, so doch stillschweigend als dem Geist und Inhalt des neuen Staatsgedankens und der neuen -lehre widersprechend.

Die Verantwortlichkeit der nachgeordneten Stellen ergab sich ebenfalls eindeutig aus der schematischen Darstellung. Der Staatsminister, das Haupt, die Spitze der Pyramide, war der Führer der gesamten Verwaltung, nicht nur der von ihm persönlich geleiteten Ministerialabteilung 1, allerdings nur insoweit, als es sich um die nach dem Reichsstatthaltergesetz und anderen Reichsgesetzen der Kompetenz der Länder noch unterliegenden Gebiete handelte. Die die Ministerialabteilungen 2 und 3 führenden Ministerialräte schalteten und walteten — rein ressortmäßig — wiederum unter völlig eigener Verantwortung, waren aber dem Staatsminister untergeordnet. Sie hatten seinen Anweisungen Folge zu leisten. Dieses Anweisungsrecht des Staatsministers ging der selbständigen Leitungsbefugnis des Ministerialrates vor. Der Staatsminister konnte jederzeit bestimmend in den Geschäftsgang der Ministerialabteilungen eingreifen.

Schlußwort:

Im Laufe eines knappen halben Jahres hatte der oberste Landesverwaltungsapparat Hessens eine grundsätzliche Umgestaltung erfahren. Ziel und Zweck der getroffenen Maßnahmen waren nur allzu deutlich erkennbar. Das ehemalige Gesamtministerium, jenes nach Köpfen abstimmende Kollegium, war durch einen Führer, den Staatsminister ersetzt worden.

Es mag den Anschein erwecken, als sei lediglich eine Namensänderung von Ministerium in Ministerialabteilung erfolgt. Hierzu mag auch die Tatsache beitragen, daß der Staatsminister eine solche Abteilung selbst führte. — Ein solcher Schluß war jedoch keineswegs gerechtfertigt. In der Durchführung der dargestellten Organisation lag die folgerichtige und zwangsläufige Abkehr von dem Aufbau einer Einrichtung die — gemessen an den ihr noch zukommenden Befugnissen — als nicht mehr daseinsberechtigt bezeichnet werden mußte. Neubenennungen und Neubezeichnungen waren daher ein Hinweis dafür, daß angesichts des zusammengeschmolzenen Aufgabenkreises der vormärzlichen Landesregierungen, eine Reorganisation für die Behörden Platz greifen mußte, die zur Ausübung der noch vorhandenen Befugnisse berufen waren. Mit dieser Reorganisation mußte die Einführung und Verwirklichung des nationalsozialistischen Staatsgrundsatzes, des Führerprinzips, Hand in Hand gehen.

Die übernommene Bezeichnung „Staatsminister" war daher zumindest irreführend, wenn nicht sogar fehl am Platz.

Sie durfte nur als die Kennzeichnung desjenigen gewertet werden, der sich über den ihm unterstellten Verwaltungskreis kraft seines verantwortlichen Führertums hinaushob. Es lag jedoch in der üblichen Tendenz des nationalsozialistischen Staatsneubaues, in dieser Beziehung nur schrittweise vorzugehen

und nicht plötzlich mit dem Alten zu brechen. Dies galt vor allem für Namen und Bezeichnungen, die mehr oder weniger Äußerlichkeiten darstellten.

Solche Erscheinungen, die mehrfach im Laufe der Darstellung hervorgetreten sind, sind als typisch dafür zu bezeichnen, daß der durch das (erste) Reichsstatthaltergesetz geschaffene staatsrechtliche Zustand kein endgültiger war. Die Spitzenbehörden der deutschen Länder waren daher ebenfalls nur als Übergangserscheinungen zu werten, denen die Tendenz einer schonungsvollen Überleitung und „Verreichung" unschwer anzumerken war.

Wie schon hervorgehoben, war die Stellung der Landesregierungen gegenüber der Reichsregierung derart, daß sie sich mit dem Begriff Unterordnung nicht mehr erfassen ließ. Vielmehr war eine direkte Ahängigkeit unverkennbar in den Vordergrund getreten. Das Reichsstatthaltergesetz brachte zwar der Reichsregierung gegenüber den Landesregierungen keine allgemeine Anweisungsbefugnis. Trotzdem wäre es ein typisch im Liberalismus befangener Irrtum, daraus zu schließen, daß Reichsregierung und Landesregierung einander gleichberechtigt gegenübergestanden hätten.

Es ist richtig, daß ein ausgeprägtes und ausdrückliches Vorgesetztenverhältnis nicht bestand. Es trifft weiter zu, daß die Landesregierungen nach dem Erlaß des Reichsstatthaltergesetzes — wie früher — nur den Reichsgesetzen unterworfen waren. Im Sinne einer liberal-demokratischen Denkweise mag es nun richtig sein, daraus eine Gleichberechtigung herzuleiten. Doch entspricht dies in keiner Weise dem neuen Denken und Fühlen für den Staat, dem nationalsozialistischen Staatsgeist. Denn die neue Staatslehre stellt den Begriff der politischen Führung als erstes und höchstes Staatsgrundgesetz heraus. Eine solche straffe politische Führung konnte aber nicht mehr zulassen, daß eine Landesregierung ein ihr belassenes „Hoheitsrecht", z. B. die Gesetzgebung, für Sonderinteressen oder für ihr allein gutdünkende Zwecke auswertete. Wollte man solche Gedanken zu Ende denken, dann hätte bei einer so reinlichen Scheidung der Gesetzgebungsbefugnis eines Landes (einer Landesregierung)

von der Einflußnahme des Reichsstatthalters, dessen Mission — die ja hauptsächlich in der politischen Führung des Landes bestand — zu einer Farce werden müssen.

Es mag dem Geiste von Weimar entsprochen haben, die Gesetzgebungsbefugnis der Länder als Hauptmerkmal eigenstaatlicher Gewalt anzusehen. Auf alle Fälle aber widerspricht es dem Geist von Potsdam, den neugeschaffenen Begriff der politischen Führung irgendwie zu schmälern. Dieser Begriff darf in seiner Bedeutung und Möglichkeit der Handhabung und Auswertung nicht derart reduziert werden, daß z. B. die von dem Reichsstatthalter gebildete und geführte Landesregierung, dessen Auftraggeberin, der Reichsregierung, gleichberechtigt hätte gegenübertreten können. — Es ist schon vielfach betont worden daß die den Ländern und ihren Regierungen belassenen „Hoheitsrechte" nicht vom Standpunkt des liberal-demokratischen Rechtsdenkens aus bewertet werden durften, sondern ihre Bedeutung einzig und allein im Sinne nationalsozialistischer Staatsgrundregeln, insbesondere des Führerprinzips zu schätzen war. —

Lebenslauf.

Ich wurde am 23. April 1911 als Sohn des Kaufmanns Edmund Rübsamen und seiner Ehefrau Käthe geb. Stark in Colmar i. E. geboren. Von Ostern 1917 bis Ostern 1920 besuchte ich die Mittelschule II zu Darmstadt, sodann die Ludwigs-Oberrealschule zu Darmstadt, die ich im Februar 1929 mit dem Reifezeugnis verließ. Ich wählte das Studium der Rechte und besuchte die Universitäten Frankfurt a. M., München und Gießen. Am 2. Juni 1933 bestand ich in Gießen das Referendarexamen

Benno Rübsamen.